

Utökade registerkontroller vid anställning i kommun

Ds 2024:24



Regeringskansliet
Justitiedepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1031-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-1031-5 (pdf)

ISSN 0284-6012

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Den 22 februari 2024 beslutade chefen för Justitiedepartementet att uppdra åt generaldirektören Charlotte Svensson att biträda departementet med uppdraget att förbättra bakgrundskontroller i kommunerna.

Rådmannen Mikaela Neijd tillträdde som sekreterare i utredningen den 30 april 2024.

Härmed överlämnas promemorian Utökade registerkontroller vid anställning i kommun (Ds 2024:24). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2024.

Charlotte Svensson

/Mikaela Neijd

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	15
1.1 Förslag till lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning	15
1.2 Förslag till lag om registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner	17
1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	20
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	22
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister	24
1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	26
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.....	28
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.....	30
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.....	32
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.....	36

1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden	38
2	Utredningens uppdrag och arbete	39
2.1	Utredningens uppdrag	39
2.2	Utredningens arbete	39
2.3	Avgränsningar	41
2.4	Läshänvisning	43
3	Personlig integritet och regelverk som skyddar den personliga integriteten	45
3.1	Personlig integritet	45
3.2	Regeringsformen	46
3.3	Europakonventionen	48
3.4	EU:s stadga och dataskyddsförordning	49
3.4.1	Personuppgifter samt behandling, grundläggande principer och rättslig grund	49
3.4.2	Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott	51
3.5	Offentlighets- och sekretesslagen	53
4	Regelverket kring belastnings- och misstankeregistret samt en nordisk utblick	55
4.1	Belastningsregistret	55
4.1.1	Registrets ändamål, innehåll och gallring	55
4.1.2	Rätt att få uppgifter från registret	56
4.2	Misstankeregistret	58
4.2.1	Registrets ändamål, innehåll och gallring	58
4.2.2	Rätt att få uppgifter från registret	59
4.3	En nordisk utblick	60

5	Kommuner.....	63
5.1	Kommuner, kommunalförbund och kommunala bolag.....	63
5.2	Kommunernas uppgifter	65
5.3	Kommunernas befogenheter	66
5.4	Förtroendevalda, kommunalt anställda och personalförsörjningen.....	67
6	Allmänna överväganden	69
6.1	Några utgångspunkter	69
6.2	Kommunerna behöver möjlighet att i fler fall kunna kontrollera mot register i samband med anställning	74
6.3	Det bör inte införas ett förbud för arbetsgivare att begära att få del av registerutdrag utan specifikt lagstöd.....	79
7	Registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning	81
7.1	Frågan om registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning har utretts tidigare.....	81
7.2	Det bör införas en möjlighet till registerkontroll och den kontrollen bör vara fakultativ	83
7.3	Vilka verksamheter och vilken typ av personal som bör omfattas	88
7.4	Personlig assistans som den enskilde beviljats ekonomiskt stöd för	95
7.5	Den arbetssökande ska visa upp ett utdrag som inte bör vara äldre än sex månader och arbets- och uppdragsgivare får endast dokumentera att utdraget har uppvisats	97
7.6	Vilka uppgifter som ska omfattas av kontrollen mot belastningsregistret	100
7.7	Brottsmisstankar för vilka åtal väckts ska ingå i registerkontrollen	107

7.8	Sekretess och tystnadsplikt.....	112
7.9	Konsekvenser för den personliga integriteten.....	116
8	Utökade uppgifter vid registerkontroll inför arbete med barn	121
8.1	Registerkontroll inför arbete med barn	121
8.2	Registerkontroll vid arbeten som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn.....	121
8.2.1	Arbeten som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn och kommunal verksamhet....	121
8.2.2	Uppgifter som framgår av ett registerutdrag för personer som ska arbeta med barn.....	122
8.2.3	Behovet att se över vilka uppgifter som kontrollen omfattar.....	124
8.3	Registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder	125
8.3.1	Arbeten som innebär insatser åt barn med funktionshinder och kommunal verksamhet	125
8.3.2	Uppgifter som framgår av ett registerutdrag för personal som ska utföra vissa insatser åt barn med funktionshinder.....	126
8.3.3	Behovet att se över vilka uppgifter som kontrollen omfattar.....	127
8.4	Ytterligare uppgifter ska omfattas av kontrollen mot belastningsregistret.....	128
8.5	Skärpt aktualitet.....	136
8.6	Brottsmisstankar för vilka åtal väckts ska ingå i registerkontrollen.....	137
8.7	Konsekvenser för den personliga integriteten.....	139
9	Registerkontroll i syfte att upprätthålla ett verksamhetsskydd.....	143
9.1	Kommuner och organiserad brottslighet.....	143
9.2	Det bör införas en möjlighet till registerkontroll	145

9.3	Det skyddsvärda området.....	150
9.4	Säkerhetsskyddslagen och vissa andra författningar har företräde	156
9.5	Ska kommunerna vara tvingade att göra registerkontroller?	157
9.6	Personkrets som kan registerkontrolleras med stöd av denna lag.....	158
9.7	Registerkontrollen ska göras i slutskedet av rekryteringsprocessen.....	159
9.8	Vilka register som ska kontrolleras.....	161
9.9	Samtycke till registerkontrollen från den som ska kontrolleras	165
9.10	Syftet med registerkontrollen	166
9.11	Utgångspunkter för hur processen för registerkontrollen ska gå till.....	168
9.12	Säkerhetspolisen ska utföra registerkontrollen.....	173
9.13	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska göra en relevansbedömning inför utlämnande av uppgifter	174
9.14	Mer om hanteringen	176
9.15	Vad kommunen ska göra med uppgifterna	178
9.16	Återlämnande av handlingar.....	179
9.17	Sekretess och tystnadsplikt	180
9.18	Konsekvenser för den personliga integriteten	183
10	Övervägande angående registerkontroller under pågående anställning.....	187
10.1	Registerkontroll av den som redan är anställd	187
10.2	Vilka arbetsrättsliga åtgärder som en arbetsgivare kan vidta om en registerkontroll ger utfall.....	189
10.3	Skyddet för den personliga integriteten	197

10.4	Något förslag om löpande eller uppföljande kontroller läggs inte fram.....	204
11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	207
11.1	Registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning	207
11.2	Utökade uppgifter vid registerkontroll inför arbete med barn.....	208
11.3	Registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner	210
12	Konsekvensbeskrivning.....	213
12.1	Regelverket och utgångspunkter för denna konsekvensbeskrivning	213
12.2	Konsekvenser för enskilda och jämställdheten mellan kvinnor och män.....	215
12.3	Konsekvenser för kommunala arbetsgivare och den kommunala självstyrelsen	217
12.4	Konsekvenser för andra myndigheter	220
12.5	Förslagets konsekvenser i övrigt	223
13	Författningskommentarer.....	225
13.1	Förslag till lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.....	225
13.2	Förslag till lag om registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner.....	228
13.3	Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	233
13.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	233
13.5	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister	235

13.6	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	235
13.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.....	237
13.8	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.....	238
Bilaga 1	Uppdrag att förbättra bakgrundskontroller i kommunerna	241
Bilaga 2	Historisk tillbakablick.....	249
Bilaga 3	Alternativ ordning för registerkontroll i syfte att upprätthålla verksamhetsskyddet	255

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att se över möjligheterna att kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och misstanke registret i syfte att ge kommunerna bättre förutsättningar att genomföra bakgrundskontroller, bland annat för att minska risken för infiltration och inre påverkan.

Uppdraget har inte omfattat personer som är anställda eller erbjuds anställning eller uppdrag inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet och det har inte heller ingått att lämna förslag på ändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen om anställningsskydd.

Det är föreskrivet att utredarens förslag ska vara förenliga med skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen samt med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter.

Förslagen

Registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning

Äldre och personer med funktionsnedsättning kan ofta ha ett skyddsbehov utifrån nedsatt fysisk, psykisk eller intellektuell förmåga och kan ha svårigheter att skydda sig mot brott. Dessa grupper är särskilt utsatta genom sin beroendeställning i relation till

vård- och omsorgspersonal. Särskilt framträdande är skyddsbehovet när insatser sker i den enskildes hem. Kommunerna ska därför genom en ny lag få författningsstöd för att kunna göra registerkontroll av den som erbjuds anställning eller på annan liknande grund erbjuds eller tilldelas uppgifter för att utföra vissa insatser i hemmet åt äldre eller personer med funktionsnedsättning.

Lagen ska vara tillämplig vid insatser enligt socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen. Det handlar om insatser i personens hem såsom hemtjänst, boendestöd och personlig assistans men också insatser i sådana boenden som är att betrakta som den enskildes hem, såsom särskilda boenden för äldre och personer med funktionsnedsättning, biståndsbedömda trygghetsboenden för äldre eller bostad med särskild service för vuxna. Även insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet föreslås omfattas av lagen.

Registerkontrollen ska ske genom att den som erbjuds en anställning eller tilldelas vissa arbetsuppgifter ska visa upp ett begränsat registerutdrag på vård- och omsorgsverksamhetens begäran. Utdraget ska omfatta en kontroll av domar, beslut eller strafföreläggande där någon annan påföljd än böter har dömts ut för vissa brottsbalksbrott i 3 kap. (liv och hälsa), 4 kap. (brott mot frihet och frid), 6 kap. (sexuallbrott), 8 kap. (stöld, rån och andra tillgreppsbrott), 9 kap. (bedrägeri och annan oredlighet) samt 16 kap. (brott mot allmän ordning). Dessutom ska vissa brott i vapenlagen, brott mot narkotikastrafflagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor omfattas.

En kontroll ska även göras mot misstankeregistret avseende samma brottskategorier för vilka åtal har väckts. Utdragen bör vidare inte vara äldre än sex månader när de visas upp.

Utökade uppgifter vid registerkontroll inför arbete med barn

De registerkontroller som sker av personal som ska utföra vissa insatser åt barn med funktionshinder samt de som genomförs inför arbeten som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn syftar till att skydda barn från att utsättas för sexuallbrott och andra övergrepp. Kontrollerna omfattar i dag brotten mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexuallbrott, grovt rån och barnporno-

grafibrott. Utifrån samhällsutvecklingen där det grova våldet har krupit längre ner i åldrarna med allt yngre som både gärningspersoner och brottsoffer samt att ytterligare gärningar har kriminaliserats föreslås en utvidgning av de uppgifter som dessa kontroller ska omfatta.

Registerutdragen med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn ska således även innehålla uppgifter om grovt barnfridsbrott, sabotage mot blåljusverksamhet, involverande av underårig i brottslighet, brott mot narkotikastrafflagen, brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, vissa brott mot vapenlagen samt brott mot terroristbrottslagen.

En kontroll ska även göras mot misstankeregistret avseende samma brottskategorier för vilka åtal har väckts. Det föreslås vidare att utdragen inte bör vara äldre än sex månader när de visas upp, vilket är en skärpning i förhållande till hur det är idag.

Registerkontroll i syfte att upprätthålla ett verksamhetskydd

I syfte att upprätthålla ett skydd för kommunal verksamhet och för att möta upp ett skyddsbehov som inte når upp till den kvalificering som gäller för säkerhetsskyddslagen, föreslås att en kommun ska få besluta om registerkontroll vid anställning till befattningar som är kritiska för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag. Vid bedömningen av om en befattning är kritisk ska särskilt beaktas att befattningen utgör en sådan funktion eller medför sådana befogenheter som kan orsaka en skada som är betydande. Även kommunala bolag, stiftelser och föreningar föreslås få genomföra sådana registerkontroller.

Registerkontrollen föreslås omfatta att uppgifter hämtas från belastningsregistret och misstankeregistret samt sådana uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Registerkontrollen ska utföras av Säkerhetspolisen. Uppgifter som framkommer vid denna kontroll får dock endast lämnas ut efter en

prövning av uppgifternas relevans, en prövning som ska göras av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.

Uppgifter som framkommer föreslås omfattas av samma sekretessskydd som gäller vid en säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen.

I bilaga redovisas en alternativ ordning för den registerkontroll som föreslås.

Övriga överväganden

Med anledning av att intrånget i enskildas integritet inte kan motiveras, läggs inget förslag om en reglering som ger kommunala arbetsgivare rätt att regelmässigt göra förnyade eller löpande registerkontroller under pågående anställning.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om kontroll av de register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister i fråga om den som enligt 3 eller 4 § erbjuds anställning eller på annan liknande grund erbjuds eller tilldelas uppgifter för att utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning enligt bestämmelser i

1. 4 kap. 1 §, 5 kap. 5 § andra eller tredje stycket eller 7 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453),

2. 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller

3. 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Korttidsvistelse enligt 9 § 6 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade räknas som en insats som utförs i hemmet.

2 § Om det i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder finns bestämmelser om registerkontroll inom verksamhet som omfattas av denna lag, ska de bestämmelserna tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

3 § Den som bedriver sådan verksamhet som anges i 1 § får begära att ett utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret visas

upp av den som erbjuds anställning eller den som erbjuds eller tilldelas uppgifter genom

1. uppdrag,
2. praktiktjänstgöring, eller
3. anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten.

4 § Den som beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, får begära att ett utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret visas upp av den som erbjuds anställning som personlig assistent.

5 § Den som begär att ett utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret visas upp bör kräva att utdraget inte är äldre än sex månader.

6 § En kontroll av ett utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

7 § I lagen (1998:620) om belastningsregister och i lagen (1998:621) om misstankeregister finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.

2. Lagen tillämpas första gången på den som erbjuds anställning eller tilldelas uppgifter som omfattas av denna lag efter att lagen har trätt i kraft.

1.2 Förslag till lag om registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller befattningar som innebär anställningar som är kritiska för en kommuns förmåga att utföra sitt uppdrag.

2 § Om det i säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller andra lagar finns bestämmelser om registerkontroll inom verksamhet som omfattas av denna lag, ska de bestämmelserna tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Registerkontroll

3 § En kommun får besluta att den som ska anställas till en sådan befattning som är kritisk för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag ska genomgå registerkontroll.

Det samma gäller ett kommunalt bolag, stiftelse eller förening.

Vid bedömningen om en befattning är kritisk ska särskilt beaktas att befattningen utgör en sådan funktion eller medför sådana befogenheter som kan orsaka en skada som är betydande.

4 § En ansökan om registerkontroll får göras endast om den som ansökan gäller kan antas komma att anställas.

5 § Med registerkontroll avses att uppgifter hämtas från ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister eller lagen (1998:621) om misstankeregister. Med registerkontroll avses också att sådana uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter hämtas.

Samtycke

6 § Registerkontroll får göras endast om den som kontrollen gäller har lämnat sitt samtycke.

Den som beslutar om registerkontroll ansvarar för att samtycke inhämtas.

Syfte

7 § Registerkontrollen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i denna lag samt iaktta saktlighet och opartiskhet i sin anställning.

Utförande av registerkontroll

8 § Säkerhetspolisen ska utföra en registerkontroll efter ansökan från den som beslutar om registerkontroll.

Utlämnande av uppgifter

9 § En uppgift som har kommit fram vid en registerkontroll får lämnas ut endast om uppgiften kan antas ha betydelse för syftet med registerkontrollen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutar om uppgifter som kommit fram vid en registerkontroll ska lämnas ut till den som beslutat om en registerkontroll.

10 § Om det vid registerkontrollen kommer fram en uppgift som kan antas vara av betydelse för syftet med registerkontrollen ska Säkerhetspolisen, efter att ha hört Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, ge den som uppgiften gäller tillfälle att yttra sig.

Detta gäller dock inte om uppgiften omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) än 35 kap. 3 §.

Även om uppgiften omfattas av sådan sekretess ska den som uppgiften gäller ges tillfälle att yttra sig innan uppgiften lämnas ut, om hans eller hennes intresse av att få yttra sig skäligen bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

11 § En uppgift som efter beslut av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska lämnas ut får inte åtföljas av något annat yttrande än en förtydligande kommentar till uppgiften. Det får inte framgå av svaret på en ansökan om registerkontroll att det finns någon uppgift om den kontrollerade som inte lämnas ut.

12 § Sedan ett beslut har fattats med anledning av en registerkontroll enligt denna lag ska de handlingar som överlämnats snarast återställas till den överlämnande myndigheten, om inte den har beslutat något annat.

Sekretess och tystnadsplikt

13 § Den som med stöd av denna lag har fått del av uppgifter som förekommer i angelägenhet som avser registerkontroll enligt denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja dessa uppgifter.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.
 2. Lagen tillämpas första gången på den som erbjuds anställning som omfattas av denna lag efter att lagen har trätt i kraft.

1.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken att 51 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

51 kap.

2 §¹

En försäkrad som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag.

De bestämmelser i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade som avser utförandet av insatsen personlig assistans tillämpas också på personlig assistans enligt detta kapitel. Avser den personliga assistansen stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder ska bestämmelserna i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder tillämpas.

En försäkrad som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag.

De bestämmelser i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade som avser utförandet av insatsen personlig assistans tillämpas också på personlig assistans enligt detta kapitel. Avser den personliga assistansen stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder ska bestämmelserna i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder tillämpas. Även i lagen (0000:00) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funk-

¹ Senaste lydelse 2010:482.

tionsnedsättning finns bestämmelser om registerkontroll.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:620) om belastningsregister att 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §¹

En enskild har rätt att på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv. Om sådana uppgifter finns har den enskilde även rätt att få sådan skriftlig information som anges i 4 kap. 3 § första stycket 1-8 brottsdatalagen (2018:1177). Uppgifterna ska på begäran lämnas ut utan avgift en gång per kalenderår.

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv har rätt att få ett begränsat utdrag² ur registret

1. för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där,

2. enligt bestämmelser i skollagen (2010:800),

3. enligt bestämmelser i lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution,

4. enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn,

5. enligt bestämmelser i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret

1. för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där,

2. enligt bestämmelser i skollagen (2010:800),

3. enligt bestämmelser i lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution,

4. enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn,

5. enligt bestämmelser i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa

¹ Senaste lydelse 2019:431.

insatser åt barn med funktionshinder, eller

6. enligt bestämmelser i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

insatser åt barn med funktionshinder,

6. enligt bestämmelser i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, *eller*

7. enligt bestämmelser i lagen (0000:00) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag som avses i andra stycket 1–3 ska innehålla.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag som avses i andra stycket 4–6 ska innehålla.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag som avses i andra stycket 4–7 ska innehålla.

En begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig. Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs i fråga om lag (1998:621) om misstankeregister att 8 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

Föreslagen lydelse

8 a §¹

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i

1. lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn,

2. *lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder,*

3. *lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, eller*

4. *lagen (0000:00) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning*

har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag *som avses i första stycket* ska innehålla.

¹ Senaste lydelse 2019:432.

En begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig. Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.

1.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 35 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 kap.

1 §¹

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i

1. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,

2. angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott eller i ärende enligt lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder,

3. angelägenhet som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585),

4. annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppbörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen,

5. register som förs av Polismyndigheten enligt 5 kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna, eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten med stöd av lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter,

6. register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister,

7. register som förs av Skatteverket enligt lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,

¹ Senaste lydelse 2024:328.

8. särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 5 kap. 1 §, eller

9. register som förs av Tullverket enligt lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas där med stöd av samma lag.

8. särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 5 kap. 1 §,

9. register som förs av Tullverket enligt lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas där med stöd av samma lag, *eller*

10. angelägenhet som avser registerkontroll enligt lagen (0000:00) om registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner.

Sekretessen enligt första stycket 2 gäller hos domstol i dess rättsskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Första stycket gäller inte om annat följer av 2, 6 eller 7 §.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder att 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade bedriver verksamhet som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder, får inte anställa någon för sådana insatser utan att först kontrollera registerutdrag enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende den som ska anställas. Registerutdraget får inte vara äldre än ett år.

Föreslagen lydelse

1 §

Den som enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade bedriver verksamhet som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder, får inte anställa någon för sådana insatser utan att först kontrollera registerutdrag enligt lagen (1998:620) om belastningsregister *och lagen (1998:621) om misstankeregister* avseende den som ska anställas. Registerutdraget får inte vara äldre än *sex månader*.

Registerkontroll som anges i första stycket ska också göras i fråga om

1. den som fullgör uppdrag i verksamhet som avses i första stycket eller som är anställd hos ett bemanningsföretag eller annan som ingått avtal med den som bedriver sådan verksamhet, om uppdragstagaren eller den anställde erbjuds eller tilldelas arbetsuppgifter som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder och fullgör dessa uppgifter som om han eller hon var anställd i verksamheten, och
2. den som erbjuds praktiktjänstgöring som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder.

Första och andra styckena tillämpas inte på en förälder som ska utföra insatser åt sitt eget barn.

2 §

Den som enligt 1 § första eller andra stycket erbjuds en anställning, ett uppdrag eller en praktiktjänstgöring ska på begäran lämna ett registerutdrag till arbets- eller uppdragsgivaren. Motsvarande gäller för den som tilldelas arbetsuppgifter som avses i 1 § andra stycket 1.

Registerutdrag ska på begäran också lämnas av den som av en assistansberättigad erbjuds anställning som personlig assistent åt den assistansberättigade själv, om den assistansberättigade har beviljats

1. ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller

2. assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns det bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

I lagen (1998:620) om belastningsregister *och i lagen (1998:621) om misstankeregister* finns det bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn att 1 § och 3–4 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den som erbjuds en anställning i staten, en kommun, en region, ett företag eller en organisation ska, om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, på begäran av den som erbjuder anställningen visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister.

Ett utdrag ur belastningsregistret ska på begäran även visas upp av den som erbjuds eller tilldelas uppgifter som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn inom sådan verksamhet som avses i 1 § om det sker genom

1. uppdrag,
2. anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten, eller
3. praktiktjänstgöring.

Registerutdraget ska i fall som avses i första stycket visas upp för den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon på ett sådant sätt som avses där.

Föreslagen lydelse

1 §

Den som erbjuds en anställning i staten, en kommun, en region, ett företag eller en organisation ska, om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, på begäran av den som erbjuder anställningen visa upp ett utdrag ur *de* register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister *och lagen (1998:621) om misstankeregister*.

3 §

Ett utdrag ur belastningsregistret *och misstankeregistret* ska på begäran även visas upp av den som erbjuds eller tilldelas uppgifter som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn inom sådan verksamhet som avses i 1 § om det sker genom

1. uppdrag,
2. anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten, eller
3. praktiktjänstgöring.

4 §

Registerutdrag som avses i denna lag får inte vara äldre än ett år. I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

Registerutdrag som avses i denna lag får inte vara äldre än *sex månader*. I lagen (1998:620) om belastningsregister *och i lagen (1998:621) om misstankeregister* finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2025.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1999:1134) om belastningsregister att 22 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §¹

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 1 lagen (1998:620) om belastningsregister ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller straffförelägganden där

1. någon annan påföljd än böter har dömts ut,
2. dagsböter har dömts ut för brott mot 3 kap. 5 §, 4 kap. 4 och 5 §§, 8, 9 och 14 kap. samt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken eller lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott, eller
3. böter har dömts ut för brott som avses i 6 kap. 8 och 10 §§ samt 16 kap. 11 § brottsbalken, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, vapenlagen (1996:67), vapenförordningen (1996:70) och äldre vapenlagstiftning.

Om påföljden även avser något annat brott än de som anges i första stycket 2 och 3, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 2 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i skollagen (2010:800) ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller straffförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken. Om påföljden eller åtalsunderlåtelserna även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 4 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller straffförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtals-

¹ Senaste lydelse 2017:526.

underlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§, 4 kap. 1-2 och 4-5 §§, 6 kap., 8 kap. 5 och 6 §§, 16 kap. 8, 9 och 10 a §§ brottsbalken, narkotikastrafflagen, lagen om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling och 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622) samt medverkan och försök till sådana brott. I fråga om brott som avses i 6 kap. brottsbalken, narkotikastrafflagen och lagen om förbud mot vissa dopningsmedel ska utdraget också innehålla uppgifter om domar, beslut och strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja brott. Om påföljden eller åtalsunderlåtenheten även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 5 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken. Om påföljden eller åtalsunderlåtenheten även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 5 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 § och 3 § *andra stycket*, 6 kap., 8 kap. 6 §, 13 kap. 5 c § och 16 kap. 5 a och 10 a §§ brottsbalken, narkotikastrafflagen, lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 9 kap. 1–1 a §§ vapenlagen och terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag. Om påföljden eller åtalsunderlåtenheten även avser något annat brott, ska också

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 6 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken. Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 6 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 § och 3 § andra stycket, 6 kap., 8 kap. 6 §, 13 kap. 5 c § och 16 kap. 5 a och 10 a §§ brottsbalken, *narkotikastrafflagen, lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 9 kap. 1–1 a §§ vapenlagen och terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.* Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 7 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (0000:00) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafföre-

lägganden där någon annan påföljd än böter har dömts ut för brott mot 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§, 4 kap. 1, 2, 4 och 5 §§, 6 kap. 1–6 §§, 8 kap. 1, 4–6 §§, 9 kap. 1 och 3 §§, 16 kap. 8 § brottsbalken, narkotikastrafflagen, lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och 9 kap. 1-1 a §§ vapenlagen. Om påföljden även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2025.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (1999:1135) om misstankeregister att det ska införas tre nya paragrafer, 8 b–8 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 b §

Uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av en enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

Registerutdraget ska endast innehålla uppgifter om brott som avses i 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 § och 3 andra stycket §, 6 kap., 8 kap. 6 §, 13 kap. 5 c § och 16 kap. 5 a och 10 a §§ brottsbalken, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 9 kap. 1–1 a §§ vapenlagen (1996:67) och terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

8 c §

Uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av en enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i lagen (2013:852)

om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Registerutdraget ska endast innehålla uppgifter om brott som avses i 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 § och 3 andra stycket §, 6 kap., 8 kap. 6 §, 13 kap. 5 c § och 16 kap. 5 a och 10 a §§ brottsbalken, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 9 kap. 1–1 a §§ vapenlagen (1996:67) och terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

8 d §

Uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av en enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i lag (0000:00) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.

Registerutdraget ska endast innehålla uppgifter om brott som avses i 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§, 4 kap. 1, 2, 4 och 5 §§, 6 kap. 1–6 §§, 8 kap. 1, 4–6 §§, 9 kap. 1 och 3 §§, 16 kap. 8 § brottsbalken, narkotikastrafflagen, lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och 9 kap. 1–1 a §§ vapenlagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2025.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Myndigheten har till uppgift att besluta om huruvida uppgifter som kommit fram vid registerkontroll och särskild personutredning enligt 3 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska lämnas ut för säkerhetsprövning.

Myndigheten ska pröva frågor om utlämnande av uppgifter även i sådana fall som avses i 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. och 7 § skydds-förordningen (2010:523).

Föreslagen lydelse

2 §¹

Myndigheten har till uppgift att besluta om huruvida uppgifter som kommit fram vid registerkontroll och särskild personutredning enligt 3 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska lämnas ut för säkerhetsprövning.

Myndigheten ska pröva frågor om utlämnande av uppgifter även i sådana fall som avses i 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m., 7 § skydds-förordningen (2010:523) och lagen (0000:00) om registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2025.

¹ Senaste lydelse 2020:1124.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 22 februari 2024 att tillkalla en särskild utredare för att se över möjligheterna att kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och misstankeregistret. Utredaren fick i uppdrag att bl.a.

- ta ställning till hur kommunerna i fler fall ska kunna kontrollera personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och, om det bedöms lämpligt, misstankeregistret, och
- ta ställning till om det bör vara möjligt för kommunala arbetsgivare att göra kontroller mot belastningsregistret och misstankeregistret under pågående anställning.

Utredaren fick även överväga och lämna förslag i andra närliggande frågor med koppling till kommunernas verksamhetsskydd, under förutsättning att uppdraget kan redovisas i tid.

Den fullständiga uppdragsbeskrivningen finns bifogad i bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

I uppdragsbeskrivningen ingår att utredaren ska ha en dialog med och inhämta upplysningar från Integritetsskyddsmyndigheten och Polismyndigheten. Utredaren ska också enligt uppdraget inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra myndigheter och andra relevanta aktörer. Utredaren ska också hålla sig

informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsende.

Som ett led i arbetet har utredaren sammanträffat med företrädare för vissa kommuner:

- Borås kommun
- Botkyrka kommun
- Gävle kommun
- Göteborg stad
- Stockholms stad
- Södertälje kommun
- Vallentuna kommun.

Utredaren har under arbetet träffat representanter och hämtat in underlag från följande myndigheter:

- Arbetsgivarverket
- Brottsförebyggande rådet
- Integritetsskyddsmyndigheten
- Polismyndigheten
- Registerkontrolldelegationen
- Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
- Säkerhetspolisen.

Utredaren har träffat representanter och hämtat in underlag från följande organisationer:

- Advokatsamfundet
- Branschorganisationen för Bakgrundskontrollföretagen
- Fackförbundet Vision
- Sveriges akademikers centralorganisation
- Svenska Kommunalarbetareförbundet
- Sveriges Kommuner och Regioner.

Utredaren har vidare samrått eller på annat sätt haft kontakt med följande utredningar:

- Uppdrag att utreda vissa möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret (U2024/01036)
- Utredningen om genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (dir. 2023:30)
- En förbättrad process för säkerhetsprövningar (dir. 2023:91)
- Förbättrade möjligheter att skydda Sveriges säkerhet (dir. 2023:152)
- Ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet (dir. 2023:145).

2.3 Avgränsningar

En kommun är en offentligrättslig juridisk person. I regeringsformen, där den kommunala självstyrelsens grundprinciper är inskrivna, används termerna kommuner på lokal respektive regional nivå. I kommunallagen (2017:725) är däremot begreppet kommun identiskt med s.k. ”primärkommun”, och ”sekundärkommunen” regionkommun kallas region. Primärkommuner och sekundärkommuner har inte samma geografiska uppdelning; en sekundärkommun omfattar flera primärkommuner. Utifrån uppdragsbeskrivningen uppfattar utredaren uppdraget såsom att det är begränsat till s.k. ”primärkommuner”. En sådan avgränsning exkluderar regioner.

Av uppdragsbeskrivningen framgår vidare uttryckligen att uppdraget inte omfattar personer som är anställda eller erbjuds anställning eller uppdrag inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Regeringen har tillsatt en utredning som ska lämna förslag som innebär att all verksamhet som ingår i skolväsendet ska omfattas av krav på belastningsregisterkontroll inför anställning, anlitande eller annat mottagande i verksamheten samt föreslå vilka brott som ska inkluderas i ett sådant utdrag.⁸

⁸ Uppdrag att utreda vissa möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret (U 2024:B).

I denna promemoria lämnas ett förslag som medför att fler uppgifter ska framgå av utdrag ur belastningsregistret respektive misstankeregistret som tas ut med stöd av lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Det har bedömts att kommuner omfattas av dessa lagar på ett sådant sätt att det ligger inom utredningens uppdrag att göra överväganden i förhållande till dessa lagar. Det bör dock påpekas att det kan finnas anledning att även se över lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn. Vad gäller hem för vård och boende har regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att utreda en ökad differentiering av vården vid dessa hem samt införandet av vissa särskilda befogenheter i syfte att stärka trygghet och säkerhet för barn och unga.⁹ Enligt direktiven ska utredaren bland annat ta ställning till vilka krav som ska gälla för de särskilda befogenheterna, exempelvis i fråga om personalens kompetens och personliga lämplighet. Denna utredning har bedömt att frågan om en eventuell översyn av registerkontrollagen av personal vid dessa boenden är så pass sammankopplade med utredningen som ska se över frågor som rör hem för vård och boenden att det inte är lämpligt att förekomma resultaten av den utredningen.

Frågorna som behandlas i denna promemoria har i flera fall långa historiska rötter. Flera av frågorna har behandlats i andra, både lika och olika, sammanhang. Det har tidigare framförts att det finns skäl för att göra en mer generell översyn av området.¹⁰ Denna utredning ansluter sig till den uppfattningen. Det pågår vidare flera processer på olika håll som påverkar situationen i stort och som bör tas i beaktan.¹¹ Ett sådant arbete ligger dock utanför uppdraget för denna utredning.

⁹ Dir. 2024:18.

¹⁰ Se t.ex. SOU 2019:19 s. 101 f. Skäl för en översyn inkluderar behoven och effekten av registerkontroller, samverkan mellan de olika rättsområdena som berörs av de frågor som aktualiseras, inklusive arbetsrätten, och den lagtekniska systematiken, som bl.a. involverar olika normhierarkier, och som gör att det samlade resultatet blir svåröverskådligt.

¹¹ Dessa inkluderar Utredningen om ett förstärkt skydd för personuppgifter på tryck- och yttrandefrihetsområdet (Ju 2023:21), IMY:s rättsliga ställningstagande Klagomål mot sök-tjänster med utgivningsbevis (IMYRS 2024:1), Attunda tingsrätts begäran om förhåndsavgörande från EU-domstolen den 1 mars 2024 (EU-domstolens mål nr C-199/24), diverse domstolsavgörande som rör relationen mellan dataskyddsförordningen och grundlags-skyddet för yttrandefrihet i form av publicering av uppgifter om lagöverträdelse på webb-platser t.ex. Hovrätten för Övre Norrlands beslut 28 mars 2024 med dnr 2024/91 och Kammarrätten i Stockholms dom den 10 juli 2024 i mål nr 2807-24.

2.4 Lëshänvisning

Denna promemoria är strukturerad på så sätt att det först finns en kortare genomgång av de olika regelverk som frågeställningen aktualiserar. Därefter följer ett avsnitt om kommunerna och även kriminalitet kopplat till kommuner. I det efterföljande kapitlet med rubriken Allmänna överväganden redogör utredaren för de generella bedömningar som har gjorts utifrån uppdraget, vilka leder fram till de tre efterföljande avsnitten med förslag. I det avslutande kapitlet redogörs för hur utredaren ser på möjligheterna att införa registerkontroller under pågående anställning.

I promemorian lämnas tre separata och sinsemellan självständiga förslag. Det första rör registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning. Det andra rör om ytterligare uppgifter ska framgå när registerutdrag begärs med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Slutligen, det tredje förslaget tar sikte på att stärka kommunernas möjlighet att göra registerkontroller vid anställning till befattningar som är kritiska för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag. Vad gäller hur en sådan kontroll ska genomföras finns ett alternativ i bilaga till denna promemoria.

3 Personlig integritet och regelverk som skyddar den personliga integriteten

3.1 Personlig integritet

Det finns inte en allmänt vedertagen förklaring eller en generell legal definition av begreppet personlig integritet.¹² Integritetsskyddsmyndigheten (IMY), vars uppdrag rör skydd av personuppgifter, har beskrivit personlig integritet på följande vis:

Kärnan i personlig integritet handlar om den enskildes rätt till ett privatliv och rätten till självbestämmande. Ett privatliv innebär att ha möjlighet att ha privata tankar och förtrolig kommunikation utan att bli kartlagd, spårad eller övervakad. Självbestämmande handlar om att själv kunna kontrollera uppgifter som rör en själv, vem som använder uppgifterna och varför.¹³

Även om det inte finns någon gängse definition räknas i allmänhet information om begångna brott in i en enskilds personliga integritet. Vad gäller skyddet för den personliga integriteten kan påpekas att det inte finns någon samlad lagstiftning som tar sikte på integritetsfrågorna i arbetslivet. I svensk rätt regleras i stället ett skydd för den personliga integriteten i olika författningar, t.ex. i regeringsformens kapitel om de grundläggande fri- och rättigheterna. Därutöver regleras rätten till privatliv i Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) samt i EU:s stadga om de grundläggande

¹² Det finns dock mycket skrivet kring vad en enskilds personlig integritet omfattar, och vad en kränkning av den personliga integriteten är. Se till exempel Stig Strömholms artikel Integritetsskydd – Ett försök till internationell lägesbestämning i SvJT 1971 s. 698 f, Bengt Lännergrens artikel Om integritet i SvJT 1979 s. 161, prop. 1975/76:209 s. 131, Ds Ju 1987:8, SOU 2004:6 s. 27 ff.

¹³ Integritetsskyddsrapport 2020 - redovisning av utvecklingen på it-området när det gäller integritet och ny teknik, IMY rapport 2021:1 s. 27.

rättigheterna¹⁴. Rätt till skydd av personuppgifter återfinns i EU:s dataskyddsförordning, som är direkt tillämplig i svensk rätt. Det finns vidare internationella överenskommelser som rör skyddet för personlig integritet. Förenta Nationernas allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna anger t.ex. att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och att var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp.¹⁵ Stadgandet återfinns även i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 17). Internationella arbetstagarorganisationen har vidare riktlinjer angående skydd för arbetstgares personuppgifter.¹⁶

3.2 Regeringsformen

I statsskickets grunder ingår att värna den enskildes privatliv (1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen). I 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen stadgas vidare att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Detta andra stycket tillkom vid 2010 års grundlagsrevision¹⁷ och innebär att sådana åtgärder som anges i bestämmelsen får vidtas bara om det finns föreskrifter i lag som medger det.¹⁸ Rättighetsskyddet gäller visavi det allmänna. I det allmänna ingår kommunerna. När en kommun har organiserat en verksamhet i privaträttslig form, t.ex. ett aktiebolag, faller detta bolags agerande utanför grundlagsreglernas räckvidd, även om kommunen skulle äga bolaget. Däremot ingår privaträttsliga subjekt som med stöd av lag utför uppgifter som

¹⁴ I stadgan, artikel 3, 7 och 8, slås fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. I artikel 52 anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de rättigheter som erkänns i stadgan.

¹⁵ Artikel 12. Såsom framgår av artikel 29.2 är dock inskränkningar tillåtna om de görs i lag och enbart om det görs i syfte att trygga tillbörlig hänsyn till och respekt för andras rättigheter och friheter samt för att tillgodose ett demokratiskt samhälles berättigade krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.

¹⁶ Se Protection of workers' personal data, an ILO code of practice, 1977. I artikel 6.5 anges: An employer should not collect personal data concerning a worker's (...) (c) criminal convictions. (2) In exceptional circumstances, an employer may collect personal data concerning those in (1) above, if the data are directly relevant to an employment decision and in conformity with national legislation.

¹⁷ SOU 2008:125, prop. 2009/10:80.

¹⁸ Anders Eka m.fl. Regeringsformen – med kommentarer, Karnov 2018, s. 105.

innefattar offentlig maktutövning i det allmänna (jfr 12 kap. 4 § andra stycket regeringsformen).¹⁹

Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett *betydande* ingrepp i den enskildes privata sfär. Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett ”betydande” intrång ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen.²⁰

Vad gäller samtycket uttalar regeringen i propositionen att vid behandlingen av uppgifter som rör den enskilde får ett integritetsintrång normalt anses större om behandlingen sker utan den enskildes samtycke än om det sker efter dennes medgivande. Enligt regeringens uppfattning skulle innebörden av kravet på samtycke bedömas på samma sätt som motsvarande krav enligt bestämmelsen om förbud mot åsiktsregistrering i 2 kap. 3 § första stycket regeringsformen och att denna reglering bör kunna tjäna som vägledning vid bedömandet av vad som fordras för att en åtgärd ska falla utanför grundlagsskyddet redan på grund av att den vidtas med den enskildes samtycke. Regeringen hänvisade vidare till den numera upphävda personuppgiftslagen där samtycke definierades som varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken registrerade, efter att ha fått information, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne.²¹

Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt som åtgärden har.²² Det uttalas vidare att vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. Uttrycket ”enskilds personliga förhållanden” anges ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).²³ Det innebär att regleringen kan komma att omfatta vitt

¹⁹ Thomas Bull, Fredrik Sterzel, *Regeringsformen - en kommentar*, Studentlitteratur 2023, s. 60.

²⁰ Prop. 2009/10:80 s. 184 och 250.

²¹ Prop. 2009/10:80 s. 178–179.

²² Prop. 2009/10:80 s. 181 och 250.

²³ Prop. 2009/10:80 s. 250.

skilda slag av information som är knuten till en enskild, t.ex. namn, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel.²⁴

Skyddet som uppställs i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen för den personliga integriteten är möjligt att begränsa genom lag. I 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen anges nämligen att vissa uppräknade fri- och rättigheter får begränsas genom lag, inklusive skyddet i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Av 2 kap. 21 § framgår vissa krav på regler som begränsar rättigheter. Det stadgas således att begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.²⁵

3.3 Europakonventionen

Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (2 kap. 19 § regeringsformen). Att bryta mot konventionen strider alltså mot regeringsformen.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Skyddet enligt artikel 8 är möjligt att begränsa genom lag. Det förutsätter emellertid att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

²⁴ Anders Eka m.fl. Regeringsformen – med kommentarer, Karnov 2018, s. 106.

²⁵ Det kan noteras att det i 2 kap. 25 § regeringsformen anges att det för andra än svenska medborgare här i riket får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om bl.a. skyddet i övrigt mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Övervakning av enskilda och insamling av uppgifter om enskildas personliga förhållanden från statens sida har – då detta har skett systematiskt – ansetts omfattas av skyddet för privatliv enligt artikel 8 i konventionen. Vid bedömning av om det har varit fråga om en kränkning av privatlivet har det ansetts ha betydelse bl.a. om det funnits ett tydligt lagstöd för åtgärden, om den enskilde hade kunnat förvänta sig att en sådan åtgärd skulle komma att vidtas samt om det funnits kontrollmekanismer till skydd för den enskilde.²⁶

Registrering av personuppgifter kan beröra rätten till respekt för privatlivet. Särskilt är så fallet om det i registreringen ingår information om ”känsliga personuppgifter”, t.ex. tidigare brottslighet. En grundläggande fråga i sådana fall är om registreringen är av sådan karaktär och tjänar ett sådant ändamål att registreringen är proportionerlig och förenlig med artikel 8.²⁷

Ett förbud att utöva vissa yrken eller att bedriva kommersiell verksamhet har ansetts som ett ingrepp i den i artikel 8 skyddade rättigheten.²⁸

3.4 EU:s stadga och dataskyddsförordning

3.4.1 Personuppgifter samt behandling, grundläggande principer och rättslig grund

Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna²⁹ reglerar en rätt till respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7) samt ett skydd för personuppgifter (artikel 8). Angående skyddet för personuppgifter anges även att dessa uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda

²⁶ Se t.ex. Europadomstolens domar *Rotaru v. Romania*, no. 28341/95, § 43, 4 May 2000, och *Benedik v. Slovenia*, no. 62357/14, §§ 101–103, 24 April 2018, Hans Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl. s. 465 f samt Justitieombudsmannens beslut den 31 maj 2023 dnr 7507-2022 och 7508-2022 respektive beslut den 19 oktober 2023 dnr 7143-2022. Se även *M.M. mot Förenade kungariket*, dom den 13 november 2012 som rörde en varning i brottsregistret som fanns kvar under obegränsad tid och som hade lett till att en kvinna gått miste om en anställning. I målet fann Europadomstolen att kvinnans rätt till respekt för sitt privatliv inte tillräckligt skyddats genom de lagregler som gällde.

²⁷ Hans Danelius m.fl. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, s. 472.

²⁸ Hans Danelius m.fl. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, JUNO Version 6, avsnitt 11.6 och där angivna rättsfall.

²⁹ 2012/C 326/02.

personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Dessa rättigheter är dock inte absoluta utan begränsningar får göras i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 52. Begränsningarna ska således vara föreskrivna i lag och förenliga med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter samt med beaktande av proportionalitetsprincipen.

EU:s dataskyddsförordning³⁰ anger hur personuppgifter får behandlas.³¹ Med personuppgift avses varje uppgift som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs det vidare att personuppgifterna behandlas. Med behandling avses bland annat insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring (artikel 4.2).

EU-domstolen har i ett avgörande från mars 2024 uttalat sig om begreppet behandling i samband med uppgifter som innehades av en domstol och som avsåg fällande domar i brottmål mot en fysisk person. Målet rörde muntligt utlämnande av sådana uppgifter till ett bolag. Domstolen fann att muntligt utlämnande av uppgifter om eventuella fällande domar i pågående eller avslutade brottmål mot en fysisk person utgör behandling av personuppgifter i den mening som avses i artikel 4.2 i dataskyddsförordningen.³²

För att förordningen ska vara tillämplig krävs det vidare att personuppgiftsbehandlingen är helt eller delvis automatiserad eller att personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

³⁰ 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).

³¹ Vid viss behandling av personuppgifter gäller brottsdatalagen (2018:1177) i stället för dataskyddsförordningen, bl.a. vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Med behörig myndighet avses en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder, eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Även andra som har anförtratts myndighetsutövning för de nämnda syftena anses vara behöriga myndigheter när de behandlar personuppgifter för ett sådant syfte. Prop. 2017/18:232, s. 113.

³² EU-domstolens dom den 7 mars 2024 i mål C-740-22, Endemol Shine Finland Oy.

Dataskyddsförordningen innehåller ett antal grundläggande principer som gäller för all behandling av personuppgifter. Enligt principen om laglighet måste den som behandlar personuppgifter kunna stödja behandlingen på en bestämmelse i dataskyddsförordningen. All personuppgiftsbehandling måste vidare följa principen om korrekthet. Öppenhetsprincipen medför att personuppgifter ska behandlas på ett öppet sätt i förhållande till den registrerade och innebär bland annat att det bör vara klart och tydligt för enskilda hur personuppgifter som rör dem behandlas. Enligt principen om ändamålsbegränsning får personuppgifter bara samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Uppgifterna får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Principen om uppgiftsminimering innebär att personuppgifterna ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet med behandlingen. Behandling av personuppgifter bör endast ske om syftet med behandlingen inte rimligen kan uppnås genom andra medel. Personuppgifterna ska vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade. Enligt principen om integritet och konfidentialitet ska personuppgifter behandlas på ett säkert sätt som bl.a. ska säkra skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstöring eller skada. Principen om ansvarsskyldighet innebär att den personuppgiftsansvarige ska ansvara för och kunna visa att de ovan nämnda principerna efterlevs.

Varje personuppgiftsbehandling måste stödjas på en av de sex rättsliga grunderna som anges i dataskyddsförordningen; samtycke, avtal med den registrerade, rättslig förpliktelse, skydda grundläggande intresse, myndighetsutövning, uppgift av allmänt intresse eller intresseavvägning (art. 6).

3.4.2 Behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott

Artikel 10 i dataskyddsförordningen anger att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 får endast 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.

Enligt EU-domstolen avser de uppgifter som det hänvisas till i artikel 10 beteenden som samhället tar avstånd ifrån, och ett beviljande av tillgång till sådana uppgifter kan stigmatisera den berörda personen och utgör därmed ett allvarligt ingrepp i hans eller hennes privatliv eller yrkesliv.³³

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har i ett rättsligt ställningstagande angett hur myndigheten ser på omfattningen av ”personuppgifter som rör lagöverträdelse som innefattar brott”. I ställningstagandet anger IMY bl.a. att t.ex. uppgifter om att en person är eller har varit föremål för en polisanmälan, en förundersökning, ett åtal eller rättegång i ett brottmål omfattas av skyddet i artikel 10. Även friande domar i brottmål omfattas av begreppet brottsuppgifter. Vad gäller uppgifter om att en fysisk person har eller kan ha begått ett visst brott, dvs. brottsmisstankar, anser IMY att dessa kan utgöra brottsuppgifter, även om något rättsligt förfarande inte har inletts. För detta krävs enligt IMY normalt att uppgifterna har en viss konkretionsgrad. En tillräcklig konkretionsgrad har nåtts om uppgifterna avser ett visst brott eller en viss brottskategori.³⁴

I lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning anges att personuppgifter som avses i artikel 10 får behandlas av myndigheter (3 kap. 8 § första stycket). Det innebär att myndigheter inte behöver uttryckligt stöd i föreskrifter eller särskilda beslut för att få behandla sådana uppgifter.³⁵ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får dessutom meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (3 kap. 9 §). I förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning har så regeringen bestämt att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. Det

³³ Dom den 22 juni 2021 i mål nr C-439-19, Latvijas Republikas Saeima, under rubriken Den första frågan.

³⁴ IMYRS 2021:1.

³⁵ Prop. 2017/18:105 s. 99.

regleras vidare att IMY får meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (6 § första stycket). IMY har med detta stöd utfärdat föreskrifter om behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelse (DIFS 2018:2). I föreskrifterna anges bl.a. att andra än myndigheter får behandla personuppgifter om lagöverträdelse om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en föreskrift på socialtjänstområdet eller för att utreda om personer i ledande ställning har varit delaktiga i allvarliga oegentligheter (2 § 1 och 4).

IMY får även enligt den ovan nämnda förordningen i enskilda fall besluta att andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter (5 § andra stycket). Myndigheten har meddelat ett tillstånd för ett företag att behandla personuppgifter om lagöverträdelse i syfte att utföra bakgrundskontroller åt sina uppdragsgivare.³⁶

3.5 Offentlighets- och sekretesslagen

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden kan också skyddas enligt offentlighets- och sekretesslagen. Uppgifter i belastningsregistret omfattas enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen av absolut sekretess. Uppgifter från registret får endast lämnas ut i enlighet med vad som sägs i lagen (1998:620) om belastningsregister och säkerhetsskyddslagen (2018:585) samt tillhörande förordningar. Sekretessen för uppgifter i misstankeregistret är däremot inte absolut utan uppgifterna omfattas av sekretess med ett s.k. omvänt skaderekvisit, (35 kap. 1 § 6 offentlighets- och sekretesslagen). Detta har motiverats utifrån att såväl den enskilde som allmänheten kan ha ett intresse av att det finns en möjlighet att offentliggöra uppgifterna för att kontrollera att registreringen inte sker på något otillbörligt sätt.³⁷ Angelägenheter som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen omfattas av samma sekretesskydd som misstankeregistret (35 kap. 1 § 3 offentlighets- och sekretesslagen).

³⁶ Beslut den 30 september 2022 i ärende med diarienummer DI-2021-6010. Se även IMY:s hemställan till regeringen om utredning avseende bakgrundskontroller, dnr. IMY-2024-8036.

³⁷ Prop. 1997/98:97 s. 65 f.

4 Regelverket kring belastnings- och misstankeregistret samt en nordisk utblick

4.1 Belastningsregistret

4.1.1 Registrets ändamål, innehåll och gallring

Ett allmänt straffregister inrättades i Sverige från och med år 1901 och dess ändamål var främst att tillgodose straffrättskipningsorganens behov av upplysningar om en tilltalad persons tidigare kriminella belastning till ledning för det straffrättsliga avgörandet angående denne. Ordningen för lämnande av uppgifter ur registret var noggrant reglerad.³⁸ Den nu gällande lagstiftningen om belastningsregister bygger på en proposition som lades fram för riksdagen 1995 där regeringen föreslog vissa riktlinjer för uppbyggnaden av en ny registerstruktur.³⁹ Förslaget innebar bl.a. att det dåvarande person- och belastningsregistret skulle ersättas av ett belastningsregister och att det skulle inrättas ett misstankeregister. Lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister kom att träda i kraft den 1 januari 2000.⁴⁰

Det övergripande ändamålet för belastningsregistret anges vara att olika myndigheter, framför allt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt ska få tillgång till de uppgifter som behövs i verksamheten (2 § lagen om belastningsregister). Ett annat ändamål är att tillgodose Polismyndigheten och andra myndigheters behov av uppgifter om belastningar vid vissa

³⁸ SOU 1961:11 s. 214 f.

³⁹ Prop. 1994/95:144.

⁴⁰ Förordning om ikraftträdande av lagen (1998:620) om belastningsregister och viss följdlagstiftning, SFS 1999:1133.

lämplighetsprövningar, tillståndsprövningar och andra prövningar som anges i författning (2 § första stycket 4). Registret får slutligen också användas för att lämna ut uppgifter till enskild som är av särskild betydelse i hans eller hennes verksamhet (2 § andra stycket).

Belastningsregistret förs av Polismyndigheten. Enligt 3 § lagen om belastningsregistret innehåller registret uppgifter om den som genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande om ordningsbot har ålagts påföljd för brott (punkten 1), ålagts förvandlingsstraff för böter (punkten 2), fått påföljdseftergift vid allvarlig psykisk störning (punkten 3), meddelats åtalsunderlåtelse (punkten 4) eller meddelats vissa kontaktförbud eller tillträdesförbud (punkten 5). Uppgifter om den som är dömd i utlandet ska under vissa förutsättningar också föras in i belastningsregistret (4–4 a §§).⁴¹

Närmare bestämmelser om vilka uppgifter belastningsregistret ska innehålla om den som registreras finns i 2–9 §§ förordningen om belastningsregister.

Uppgifter ur belastningsregistret ska gallras i olika situationer (16–19 §§). Bland annat ska gallring ske när viss tid har förflutit. Denna tid är som huvudregel tio år efter domen eller beslutet.⁴² Uppgifter om böter ska gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller ordningsboten (17 § 9). För den som var under 18 år vid tidpunkten för brottet, alternativt beslutet, finns kortare tidsgränser. Om det har tillkommit nya anteckningar i registret, som inte avser penningböter, ska ingen av uppgifterna gallras så länge någon av dem ska finnas kvar i registret (18 § första stycket). En uppgift ska dock som huvudregel alltid gallras senast tjugo år efter domen eller beslutet (18 § andra stycket).

4.1.2 Rätt att få uppgifter från registret

Vem som har rätt att få uppgifter från registret regleras i 6–14 §§ lagen om belastningsregistret. Regleringen utgår ifrån tre kategorier; svenska myndigheter, enskilda och utländska myndigheter. Vad

⁴¹ Det s.k. Ecris-systemet sattes i drift 2012. Sverige anslöt sig till systemet under 2013. Systemet omfattar unionsmedborgare. Riksdagen har fattat beslut om även ett utbyte av uppgifter om dömda tredjelandsmedborgare, det s.k. Ecris-TCN.

⁴² Det är värt att påpeka att det är uppgiften i registret som gallras, inte själva domen eller beslutet.

gäller svenska myndigheter har vissa myndigheter rätt att få del av fullständiga uppgifter. Andra myndigheter har rätt att få uppgifter om vissa kategorier av brott. Metoden för att få del av uppgifterna skiljer sig vidare åt. Vissa angivna myndigheter kan ta del av uppgifterna via s.k. direktåtkomst. För myndigheter som har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret gäller en behovs- och proportionalitetsprincip (7 § lagen om belastningsregister).

En enskild har rätt att på begäran skriftligen få ta del av *samtliga uppgifter* ur registret *om sig själv* utan avgift en gång per kalenderår (9 § första stycket lagen om belastningsregister). En enskild har därtill rätt att få ett *begränsat* utdrag *om sig själv* ur registret för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där, alternativt enligt bestämmelser i vissa uppräknade lagar (9 § andra stycket lagen om belastningsregister). Dessa lagar är skollagen (2010:800), lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution, lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Vilka uppgifter som ett begränsat registerutdrag enligt 9 § andra stycket ska innehålla framgår av 22 och 22 a §§ förordningen om belastningsregister.

I vissa sammanhang har fullständiga utdrag som en enskild begär ut för att visa upp inför anställning eller uppdrag kommit att kallas *informell registerkontroll*. Med *formell registerkontroll* avses då registerkontroll som görs med stöd av författning.⁴³

En enskild har slutligen i vissa situationer rätt att få del av uppgifter ur belastningsregistret *om en annan enskild* (10 § lagen om belastningsregister). Detta ifall det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård, eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott, i den utsträckning regeringen för vissa typer av fall föreskriver det. Sådana föreskrifter finns så vitt avser larminstallationsföretag, i fråga om den som söker sådan anställning i företaget i vilken ingår befattning med larminstallationer, och avseende enskilda arbetsgivare inom vårdsektorn, i fråga om den som söker anställning eller uppdrag.

⁴³ I SOU 2014:48 föreslogs ett förbud för arbetsgivare att utan författningsstöd begära att en arbetssökande ska visa upp eller överlämna ett utdrag ur belastningsregistret.

Detta är en ordning som gällde även innan lagen om belastningsregister tillkom.⁴⁴

4.2 Misstankeregistret

4.2.1 Registrets ändamål, innehåll och gallring

Misstankeregistret tillkom samtidigt som nuvarande belastningsregistret och bland annat i syfte att hålla belastnings- respektive misstankeuppgifter åtskilda.⁴⁵ I det nya misstankeregistret skulle det antecknas uppgifter om bland annat den som är skäligen misstänkt för brott enligt den s.k. personbladsrutinen.⁴⁶ Enligt personbladsrutinen ålåg det bl.a. den lokala polismyndigheten att upprätta ett personblad om den som hade fyllt 15 år var skäligen misstänkt för bl.a. brott mot brottsbalken och brott mot andra lagar eller författningar då för brottet var stadgat svårare straff än böter eller disciplinstraff (jfr 3 § lagen om misstankeregistret).

Misstankeregistret förs, precis som belastningsregistret, av Polismyndigheten. Misstankeregistrets ändamål är primärt att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna samordna förundersökningar mot en person (2 § första stycket 1 lagen om misstankeregistret). I övrigt gäller de ändamål som även anges för belastningsregistret.

Av bestämmelsen i 13 § lagen om misstankeregistret framgår att registrering i misstankeregistret inte får pågå under längre tid än från det att misstanken uppstår till dess att skuldfrågan är avgjord. Det kan ske antingen genom att förundersökning eller åtal för det misstänkta brottet läggs ner, eller genom att en friande eller fällande dom vinner laga kraft.⁴⁷

⁴⁴ Se prop. 1997/98:97 s. 84 f. En viss ändring gjordes dock i förhållande till anställningar eller uppdrag av betydelse för rikets säkerhet.

⁴⁵ Den ovan nämnda riktlinjepropositionen hade sin grund i bl.a. Europarådets rekommendation, No. R (87) 15, om användningen av personuppgifter inom polissektorn. I dessa angavs att skilda kategorier av lagrade uppgifter ska så långt som möjligt hållas åtskilda efter graden av riktighet och tillförlitlighet.

⁴⁶ Prop. 1994/95:144 s. 14. Sedan åklagaren hade fattat beslut i åtalsfrågan upprättades ytterligare ett personblad. Personbladen skulle sändas till Rikspolisstyrelsen för registrering i det dåvarande registret.

⁴⁷ IMY har kritiserat Polismyndigheten för att ha brustit i sin behandling av personuppgifter som omfattas av brottsdatalagen (2018:1177) genom att inte säkerställa att uppgifter gallras i enlighet med 13 § lagen om misstankeregister. Beslut 2022-06-28, dnr DI-2019-10790.

4.2.2 Rätt att få uppgifter från registret

Vem som har rätt att få uppgifter från registret regleras i 5–11 §§ lagen om misstankeregister. Regleringen utgår ifrån samma tre kategorier som gäller enligt lagen om belastningsregistret och flera bestämmelser är i dessa avseenden likalydande. Vad gäller en enskilds rätt att få ett begränsat utdrag om sig själv ur registret framgår dock endast en rätt att få ett sådant begränsat utdrag avseende lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn (8 a § lagen om misstankeregister). Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla (8 a § andra stycket).

Enligt förordningen (1999:1135) om misstankeregister har vissa myndigheter rätt att få fullständiga uppgifter (3 §). Andra myndigheter har rätt att få uppgifter om brott för vilket åtal väckts (4 §). Av 4 § 6 förordningen om misstankeregister framgår således att en uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts lämnas ut om det begärs av bland annat en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare.

Vad gäller enskildas rätt att få uppgifter har ett larminstallationsföretag, i fråga om den som söker sådan anställning i företaget i vilken ingår befattning med larminstallationer, och avseende enskilda arbetsgivare inom vårdsektorn, i fråga om den som söker anställning eller uppdrag, en sådan rätt (8 § förordningen om misstankeregister).

För enskilds rätt att få ett begränsat utdrag med hänvisning till lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn finns också en begränsning till brott för vilket åtal har väckts. Vid införandet av lagen motiverade regeringen denna begränsning med dels att det innebär en kvalitetskontroll i form av att det krävs att en åklagare på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom för att åtala, dels att det vore olämpligt om ett HVB utan att ha vetskap om det kan anställa en person som står under åtal för något av de brott som efter en fällande dom ingår i kontrollen. Gällande övriga uppgifter angavs att osäkerheten är så stor att det av

integritetsskäl inte är lämpligt att de ingår i kontrollen.⁴⁸ Utdraget är vidare även begränsat till samma brottskatalog som gäller för dito utdrag ur belastningsregistret.

4.3 En nordisk utblick

Finland

I Finland är Rättsregistercentralen (RRC)⁴⁹ registeransvarig för straffregistret. Ett straffregisterutdrag kan inte beviljas för andra ändamål än de som föreskrivits i straffregisterlagen. Sådana ändamål är: utdrag för verksamhet med barn (flera olika utdrag), utdrag för utlandet, utdrag för upphandlingsförfarande, utdrag för myndigheter och utdrag för arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning.

Vad gäller utdrag för arbete med äldre är kategorin ny från den 1 januari 2024.⁵⁰ Från det datumet har en arbetsgivare som producerar social- och hälsovårdstjänster rätt att av en arbetstagare begära att denne visar upp ett utdrag ur straffregistret. Arbetet kan vara assistans, stöd eller vård av eller annan omsorg om äldre personer eller annat arbete i personlig kontakt med en äldre person. Lagen förpliktar arbetsgivaren att kontrollera utdraget när arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet varar minst tre månader under ett kalenderår. Utdraget kan begäras också när en person för första gången tilldelas sådana uppgifter som omfattas av lagen. Utdraget är avsett för att visas upp för arbetsgivaren och arbetsgivaren får inte ta en kopia. Endast datum för beviljande samt uppgiften om den person för vilken straffregisterutdraget kontrollerades kan sparas. Vad gäller straffregisterutdraget beträffande personer som arbetar med personer med funktionsnedsättning träder det i kraft den 1 januari 2025.

⁴⁸ Prop. 2006/07:37 s. 15.

⁴⁹ RRC är ett sakkunnigämbetsverk inom justitieministeriets förvaltningsområde. RRC ansvarar bl.a. för de centrala registren och informationshanteringen inom justitieministeriets förvaltningsområde samt för utvecklingen och administrationen av justitieförvaltningens IT-system. RRC:s verksamhet regleras i Lag om Rättsregistercentralen (625/2012).

⁵⁰ Lag om tillsynen över social- och hälsovården 741/2023.

En enskild har utöver de ändamål som nämns ovan rätt att granska sina egna uppgifter ur straffregistret. Uppgifter som fås med begäran om granskning är avsedda enbart för personligt bruk.

Det går inte att begära att få ett utdrag från den finska motsvarigheten till det svenska misstankeregistret.⁵¹

Norge

I Norge administreras begäran om registerutdrag av Polismyndigheten (Politiet). Registerutdrag (politiattest) kan krävas i flera olika typer av offentliga eller privata anställningar eller yrken. Det kan också behövas när olika studier påbörjas eller för att få olika sorters tillstånd av offentliga myndigheter. Det är inte alla som har rätt att be om en politiattest utan det krävs klara lagregler som anger att det är ett krav för att en arbetsgivare, organisation eller utbildningsinstitut ska ha rätt att be om en politiattest från den enskilde.

Det finns olika sorters politiattester: ordinär politiattest, uttømmende politiattest, uttømmende og utvidet politiattest, ordinär og utvidet politiattest och avgrenset politiattest. Vilken sort som krävs beror på syftet eller föremålet för begäran.⁵²

Politiattesten ska visas fram innan personen påbörjar arbetet, eller studierna och ska inte vara äldre än tre månader. Arbetsgivaren kan inte kräva att en ny politiattest visas upp senare om arbetstagaren fortsatt har samma arbete eller uppgifter. En ny politiattest kan dock krävas om personen får en ny anställning eller det har varit ett uppehåll i arbetet.

Danmark

I Danmark är det Politiets Administrative Center som administrerar begäran om registerutdrag (straffeattest). Uppgifterna i straffeattest baseras på upplysningar i Det centrale kriminalregister. Det finns privata straffeattest och straffeattest för offentligt bruk.

⁵¹ Uppgift från Finlands ambassad i Stockholm till utredningen 2024-05-24.

⁵² En översikt över de olika syftena finns på polisens hemsida, polisens.no/globalassets/tjenester-admin/politiattest/formal/foremal-til-soknad-om-politiattest.pdf.

En private straffeattest är en straffeattest som en enskild kan få om sig själv. Det finns inga regler om vad en privat straffeattest får användas till och någon orsak till en begäran behöver inte anges. Alla kan vidare få en privat straffeattest på en annan person om den berörda själv ger samtycke till det. En begäran tillsammans med en samtyckesförklaring och kopia av den berördes legitimation ska då skickas till Politiets Administrative Center.

Det finns också straffeattest för offentligt bruk. Offentliga myndigheter kan beställa en straffeattest som rör en enskild person när det finns stöd för det i Kriminalregisterbekendtgørelsen eller annan lag. Det kan t.ex. vara vid anställning eller tilldelning av tillstånd. Vid beställningen av attesten ska myndigheten ange lagstöd för att attesten ska få utfärdas. Det ska vidare inhämtas samtycke från den berörda och straffeattesten blir skickad direkt till beställaren. I särskilda situationer, som framgår i reglerna för Kriminalregisteret, går det att beställa en straffeattest för offentligt bruk utan samtycke.

Det finns slutligen även barnintyg (børneattest). Børneattest innehåller upplysningar om domar och påföljder för överträdelser av terroristlagstiftningen samt överträdelser av strafflagen som rör sexuella kränkningar av barn och barnpornografibrott. En børneattest kan inhämtas när myndigheter, verksamheter, föreningar och andra ska anställa eller använda personer som har möjlighet att komma i direkt kontakt med barn under 15 år som ett led i deras anställning eller uppdrag. Det går också att inhämta børneattest på familjemedlemmar över 15 år som har en relation till en sådan person. I vissa fall är arbetsgivaren eller föreningen skyldig att inhämta en børneattest. Det krävs i alla situationer samtycke av den enskilde för att en børneattest ska utfärdas.

5 Kommuner

5.1 Kommuner, kommunalförbund och kommunala bolag

Kommuner

Kommuner är territoriellt avgränsade politiska organisationer som genom lokal demokrati och självstyrelse sköter angelägenheter som är av allmänt intresse eller som riksdagen i lag ålagt dem att sköta. Kommuner är således viktiga innehavare av offentlig makt i Sverige. I 1 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen anges grunderna för utövandet av offentlig makt i Sverige. Av dessa bestämmelser framgår bl.a. att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

I Sverige finns 290 kommuner.⁵³ Den befolkningsmässigt minsta kommunen 2023 var Dorotea med 2 339 invånare medan den största var Stockholm med över 990 000 invånare.⁵⁴ Utöver befolkningsstorlek varierar kommunernas förutsättningar gällande exempelvis geografiska och socioekonomiska förhållanden samt utsatthet för brott. Även om kommunerna har olika förutsättningar bygger den svenska kommunmodellen på en symmetrisk ansvarsfördelning som innebär att alla kommuner i huvudsak har samma uppgifter och följer samma lagstiftning.

Kommunerna har en betydande frihet att utifrån lokala behov och förutsättningar själva bestämma hur de väljer att organisera sig. När staten ålägger en kommun att ansvara för en viss angelägenhet måste det emellertid finnas ett ansvarigt organ för att fullgöra uppgiften. Som utgångspunkt kan kommunfullmäktige dock

⁵³ Gotlands kommun är en kommun på lokal nivå, men kommunen ansvarar även för uppgifter som regionen ansvarar för i andra län.

⁵⁴ Statistikmyndigheten SCB:s statistikdatabas.

bestämma att en annan nämnd i stället ska fullgöra ansvaret (6 kap. 2 § kommunallagen [2017:725]). Kommunala angelägenheter kan också skötas i samverkan med en eller flera andra kommuner genom t.ex. ett kommunalförbund, en gemensam nämnd eller avtals-samverkan (9 kap. 1, 19 och 37 §§ kommunallagen)

Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter (14 kap. 4 § regeringsformen). Personalkostnader står för merparten av kommunernas utgifter.⁵⁵

Kommunalförbund och gemensam nämnd

Kommuner och regioner får bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund (3 kap. 8 § kommunallagen). Ett kommunalförbund är en fristående egen juridisk person och kan bildas för samarbete mellan kommuner men även mellan kommuner och regioner, oftast frivilligt men kan i vissa fall vara påtvingat.⁵⁶

Kommuner och regioner har vidare möjlighet att besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller en annan region (3 kap. 9 § kommunallagen). Till skillnad från kommunalförbund är en gemensam nämnd inte en egen juridisk person och kan inte fatta beslut, ingå avtal eller anställa personal i eget namn.⁵⁷

Kommunala bolag och privata utförare

Kommuner får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar (3 kap. 11 § kommunallagen). Om det dock är särskilt angivet att en viss verksamheten ska bedrivas i kommunal regi kan den inte överlämnas till ett privaträttsligt organ utan uttryckligt författningsstöd (10 kap. 1 § kommunallagen). Sådant finns t.ex. i 2 kap. 1 och 5 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

Kommunen har därtill möjlighet att, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare (3 kap. 12 § kommunallagen). Med en privat

⁵⁵ Drygt 55 procent av kommunernas kostnader för verksamheten 2023, SKR Sektorn i siffror, publicerad den 11 juli 2024.

⁵⁶ 7 kap. 1 och 2 §§ plan och bygglagen.

⁵⁷ Prop. 1996/97:105 s 38.

utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet som dock inte får vara ett hel- eller delägt kommunalt bolag, stiftelse eller förening. När skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal har lämnats över till en privat utförare, ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten (10 kap. 8 § kommunallagen).

Kommuner som vill konkurrenspröva kommunala verksamheter kan med stöd av lag (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Valfrihetssystem enligt LOV är ett alternativ till upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och återfinns inom flera tjänsteområden. Det är dock vanligast att det inrättas inom hemtjänsten. Utöver hemtjänst är det främst för särskilda boenden för äldre, LSS-områdena daglig verksamhet, ledsagarservice och avlösarservice som kommunerna har infört tjänster inom valfrihetssystem enligt LOV.⁵⁸

5.2 Kommunernas uppgifter

Den kommunala självstyrelsen är grundlagsfäst i Sverige. I 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom bland annat kommunal självstyrelse. I 14 kap. 2 § anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund, att närmare bestämmelser om detta finns i lag och att kommunerna på samma grund sköter även övriga angelägenheter som bestäms i lag. Bestämmelsen innebär att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet.

Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna har finns inte i regeringsformen. I 8 kap. 2 § första stycket 3 anges att föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska bestämmas i lag.

Kommunerna är skyldiga att ha vissa verksamheter enligt lag. Dessa inkluderar social omsorg (äldre- och handikappomsorg samt

⁵⁸ Sveriges Kommuner och Regioner, promemoria Tjänster inom kommunernas valfrihetssystem (LOV) per verksamhetsområde och tjänstekategori, 2024-05-30.

individ- och familjeomsorg), för-, grund- och gymnasieskola samt kommunal vuxenutbildning, plan och byggfrågor, miljö- och hälsoskydd, renhållning och avfallshantering, vatten och avlopp, räddningstjänst, krisberedskap och civilt försvar.

Kommuner kan också bedriva andra sorters verksamheter, såsom inom fritid och kultur, energi, sysselsättning och näringslivsutveckling. Den huvudsakliga begränsningen för det arbete som kommunerna får ägna sig åt är sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun eller region eller någon annan ska ha hand om (2 kap. 2 § kommunallagen).

Sedan den 1 juli 2023 har kommuner ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet; lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete. I propositionen framhölls att vid samhällets samlade brottsförebyggande arbete har kommunerna en särskilt viktig roll. För att säkerställa att kommunerna arbetar med dessa frågor på ett effektivt och kunskapsbaserat sätt föreslog därför regeringen att kommunernas ansvar för brottsförebyggande arbete regleras i lag. Enligt den nya lagen ska kommunerna ta fram en lägesbild över brottsligheten och utifrån denna ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan. Kommunerna ska också ta visst ansvar för samordningen av det lokala brottsförebyggande arbetet och inrätta en samordningsfunktion.

5.3 Kommunernas befogenheter

I kommunallagen regleras kommunernas angelägenheter och grundläggande befogenheter. Lagen utgör genom dessa regler grunden för förverkligandet av den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen.

I 14 kap. 3 § regeringsformen behandlas inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Enligt bestämmelsen bör inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip.

5.4 Förtroendevalda, kommunalt anställda och personalförsörjningen

Det yttersta ansvaret för den kommunala verksamheten ligger på de förtroendevalda. Som förtroendevalda definieras i kommunallagen ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, de som fullgör förtroendeuppdrag som ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer (4 kap. 1 §).

Kommunallagens regelverk skiljer på förtroendevalda och anställda (7 kap.).

Enligt SKR:s uppgifter över antal anställda och faktiska årsarbetare i kommuner under november 2023 inbegrips uppåt 800 000 personer.⁵⁹ Den största andel av anställda återfinns inom sektorn för förskola, skola och fritids, följd av vård och omsorg. 76,6 procent av de anställda är kvinnor men det varierar mellan personalkategorierna från drygt 50 procent inom teknikyrken till över 80 procent inom rehabilitering, vård och omsorg samt förskola, skola och fritids.⁶⁰ Vad gäller åldersstrukturen bland de anställda är drygt 11 procent yngre än 29 år medan drygt 40 procent är 50 år eller äldre.

Det behövs nyanställas i kommuner och regioner de kommande tio åren. Enligt SKR:s personalprognos behöver det totalt sett anställas omkring 410 000 personer i kommuner och regioner på grund av befolkningsutvecklingen och för att ersätta pensioneringar fram till 2031.⁶¹ I SKR:s prognos framhålls även att förutsättningarna att kompetensförsörja skiljer sig över landet, vilket till stor del hänger samman med att befolkningens sammansättning varierar kraftigt.

⁵⁹<https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/uppfoljninganalys/personalstatistik/personalenisiffror/tabellerkommunalpersonal2023.62991.html>, tabell 1, besök 2024-09-30.

⁶⁰<https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/uppfoljninganalys/personalstatistik/personalenisiffror/tabellerkommunalpersonal2023.62991.html>, tabell 6, besök 2024-05-16.

⁶¹<https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/personalochkompetensforsorjning.170.html>, besök 2024-05-16.

6 Allmänna överväganden

6.1 Några utgångspunkter

Stora och komplexa frågor

Olika sorters system och intyg om tidigare brottslighet som en del av en vandelsbedömning i samband med bland annat anställning är långtifrån något nytt.⁶² I en rättsstat är det samtidigt en principiell utgångspunkt att den som har avtjänat sitt straff har sonat sitt brott till samhället. När då en arbetsgivare vill kontrollera om en arbetsökande eller anställd har begått brott kan det därför upplevas som en förlängd reaktion som går utöver straffet och även som ett hinder för en återanpassning eller återgång till samhället.⁶³ Att ha en anknytning till arbetsmarknaden minskar dessutom risken för återfall i brottslighet.⁶⁴ För vissa typer av anställningar har trots detta intresset av att skydda andra från faror som kan anses förknippade med tidigare brottslighet bedömts utgöra skäl för att potentiella arbetsgivare ska få ta del av uppgifter ur belastningsregistret.

Frågan om kommunala arbetsgivares möjlighet att få del av utdrag ur belastningsregistret i samband med anställning berör således frågor som är stora och komplexa. Förutom de redan nämnda

⁶² Att inte inneha vissa ämbeten har tidigare varit en del av en påföljd som dömts ut av domstol, s.k. vanfnejd. 1864 bytte påföljden namn till förlust av medborgerligt förtroende. Ända fram till 1918 utfärdade prästerskapet s.k. frejdebetyg för dem som sökte tjänster av skilda slag. En okänd person utan frejdebetyg hade svårt att få någon anställning. Nationalencyklopedin, frejd. www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/frejd (besök 2024-08-05). Se SOU 1961:11 s. 85 ff och bilaga En historisk tillbakablick.

⁶³ I en kommentar över en studie i samband med 1918 års reform angavs bl.a. följande: ”Att under så påfallande former, som hittills skett, utpeka en grupp människor såsom officiellt brännmärkta samtidigt som staten fordrar att de sålunda utpekade skola föra ett hederligt och arbetsamt liv ute bland övriga medborgare, är ju skäligen oförnuftigt.” Anm av Alvar Montelius: Om vanhederlighets rättsverkan. En studie över 2 kap. 19 § strafflagen. SvJT 1922 s. 256 ff.

⁶⁴ Brå, Samverka för att förebygga återfall i brott, del 4. Bakgrundsmaterial, 2020, s. 12.

aspekterna förtjänar även följande att nämnas, utifrån vad som särskilt lyfts vid utredarens externa kontakter under utredningstiden.

Registerkontroller som verktyg i samband med anställning

Vid rekryteringar kan generellt sett följande moment ingå:

- kontroll av identitet
- kontroll av uppgivna diplom, genomförda utbildningar, körkort och yrkeslegitimationer i tillämpliga fall
- referenstagning⁶⁵
- personligt sammanträffande med kandidater eller i vart fall den som avses anställas
- eventuellt arbetsprov/tester av olika slag.

Registerkontroller kan tillföra ett rekryteringsärende ytterligare underlag. Det bör samtidigt framhållas att det finns kompletterande eller kompensatoriska åtgärder för att hantera risker eller sårbarheter som kan framkomma vid en registerkontroll. Det kan röra sig till exempel om tekniska och organisatoriska åtgärder för att förhindra obehörigt tillträde på olika sätt. Det kan även röra sig om åtgärder inom informationssäkerhet såsom behörighetsstyrning, autentisering och loggning. Sist men inte minst kan det handla om att skapa en säkerhetskultur på arbetsplatsen, dvs. gemensamma värderingar, kunskaper, attityder och beteenden hos medarbetarna som är inriktade på att skapa säkerhet.

Behovet är svårt att sätta siffror på

Behoven på detta område är på ett generellt plan svåra att definiera, i vart fall att kvantifiera eller sätta siffror på. Runt 1 500 000 personer förekommer i belastningsregistret.⁶⁶ Det finns dock ingen tillgänglig statistik specifikt över anställda i kommuner som förekommer i

⁶⁵ Det har under arbetet med detta uppdrag framförts att rekryterare är förhindrade att kontakta någon annan än de referenser som den enskilde själv har uppgett. Utredningen har dock inte hittat något belägg för att det skulle förhålla sig på det sättet, se t.ex. AD 2009 nr 87.

⁶⁶ Uppgifter från Polismyndigheten till utredningen 2024-09-18.

dessa register. Det finns så vitt framkommit inte heller specifik statistik över brott som begåtts i samband med utövande av tjänst inom kommunsektorn.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) tar fram den officiella kriminalstatistiken. Enligt den och sett till hela befolkningen fattades år 2023 totalt 113 737 lagföringsbeslut. Av dessa avsåg 80 008 domar, 25 981 var strafförelägganden och 7 748 var beslut om åtalsunderlåtelse. Av samtliga lagföringsbeslut avsåg 18 procent (20 803 beslut) kvinnor och 82 procent (92 933 beslut) män. Fördelningen har enligt BRÅ varit likartad under de senaste tio åren.⁶⁷

Eftersom merparten av kommunalt anställda är kvinnor⁶⁸ finns det mot den bakgrunden anledning att anta att kommunalt anställda generellt sett förekommer mindre ofta i belastningsregistret än befolkningen i stort. Även åldersstrukturen talar i samma riktning. Antalet lagföringsbeslut i relation till medelfolkmängden är större i de yngre åldersgrupperna (15–17 år och 18–20 år) än i de äldre. Minst antal lagföringar 2023 i relation till medelfolkmängden uppvisar personer i åldersgruppen 50 år och äldre.⁶⁹ Eftersom endast en mindre andel av kommunanställda är yngre än 29 år och drygt 40 procent av kommunanställda är 50 år eller äldre⁷⁰, talar även dessa förhållanden för att kommunalt anställda generellt sett förekommer mindre ofta i belastningsregistret än befolkningen i stort.

Frågan om risk för återfall i brott, som kan påverka värdet av kontroller mot belastningsregistret, är vidare komplex.

BRÅ tar fram fakta och kunskap om bland annat återfall i brott. Enligt den slutliga återfallsstatistiken över andelen personer som återfallit i nytt lagfört brott inom tre år efter en ingångshändelse⁷¹ 2017 återföll 41 procent i brott inom tre år. Bland kvinnorna återföll 30 procent och bland männen 44 procent. Av de personer som var i åldern 18–20 år vid ingångshändelsen återföll drygt hälften (51 procent) i brott inom tre år. Det var minst vanligt att de som var

⁶⁷ BRÅ, Kriminalstatistik, Personer lagförda för brott Slutlig statistik 2023. 2024.

⁶⁸ Se avsnitt Kommuner under rubriken Förtroendevalda, kommunalt anställda och personalförsörjningen.

⁶⁹ BRÅ, Kriminalstatistik, Personer lagförda för brott Slutlig statistik 2023. 2024. S. 15.

⁷⁰ Se avsnitt Kommuner under rubriken Förtroendevalda, kommunalt anställda och personalförsörjningen.

⁷¹ Populationen i BRÅ:s statistiskt utgörs av samtliga personer som under ett kalenderår frigetts från anstalt, skrivits ut från sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård, avslutat intensivövervakning med elektronisk kontroll (fotboja) eller ungdomsövervakning eller fått andra påföljder genom lagakraftvunnen dom eller beslut av åklagare. Dessa händelser kallas ingångshändelser.

60 år eller äldre återföll i brott, endast en femtedel hade återfallit inom tre år. Andelen återfall ökade tydligt med antalet belastningar fem år före ingångshändelsen. Bland personer med nio eller fler tidigare belastningar återföll 91 procent. Bland personer utan tidigare belastning låg andelen återfall på 23 procent. Störst överrisker för återfall i brott visade brott mot narkotikastrafflagen samt tillgrepps- och skadegörelsebrott som huvudbrott i ingångshändelsen. Minst andel återfall återfanns bland dem som blivit dömda för brott mot allmänheten och sexualbrott som grövsta brott.⁷²

Kriminalvården för egen statistik över återfall i brott. Enligt den återföll 32 procent fram till 2023 i brott som resulterade i en påföljd inom Kriminalvården av de personer som avslutade en fängelseverkställighet eller påbörjade en verkställighet inom frivården 2020.⁷³

I samband med frågor kring återfall i brottslighet bör också nämnas det arbete som görs i syfte att stärka kriminalvårdsklienternas ställning på arbetsmarknaden och för att förhindra återfall, i samarbete mellan bland annat Kriminalvården och Arbetsförmedlingen.⁷⁴

Tilltro till kommunal verksamhet och upplevelse av trygghet

I samband med denna utredning har registerkontroller av personal inom kommunal verksamhet lyfts som en åtgärd som kan tjäna till att öka tilltron till verksamheten och som ett sätt att öka upplevelsen av trygghet hos de personer som tar emot kommunala tjänster.

I ett samhälle har tillit och förtroende en fundamental betydelse. Förtroende är något som får ett samhälle att hålla ihop, både mellan enskilda människor och i det större sammanhanget mellan medborgare och samhällsinstitutioner. Ömsesidigt förtroende mellan medborgare och samhällsinstitutioner såsom myndigheter brukar

⁷² BRÅ Kriminalstatistik, Återfall i brott Slutlig statistik 2017, 2024. S. 3, 10 och 20. Det finns även statistik för 2023 men den är preliminär.

⁷³ <https://www.kriminalvarden.se/forskning-och-statistik/statistik-och-fakta/aterfall/>, besök den 2024-08-20.

⁷⁴ Arbetsförmedlingen, Verksamhet för att bidra till att förhindra återfall till brott Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2024, dnr. Af-2024/0013 8971, 2024. Se även SOU 2024:54 som har haft i uppdrag att se över samhällets arbete med att förebygga återfall i brott och förslå åtgärder för att utveckla arbetet i syfte att minska andelen återfall i brott.

ses som en del av det sociala kapitalet i ett samhälle.⁷⁵ Medborgarnas förtroende kan innebära att dess verksamheter uppfattas som legitim och väl genomförd, vilket i sin tur medför att myndigheten lättare kan utföra sin verksamhet.⁷⁶ Det finns således klara fördelar med att skapa, upprätthålla eller öka tilliten till den offentliga verksamheten. Statskontoret har i en studie identifierat fyra sådana fördelar; att myndigheterna blir mer lyhörda mot allmänhet och brukare, att sträva efter nöjda brukare kan ge effektiviseringar, att myndigheternas verksamhetsutveckling kan främjas och att myndigheter lättare kan få genomslag för sina åtgärder.⁷⁷ Förtroendet har i Sverige generellt sett varit högt och det har i studier på senare tid befunnits vara fortsatt högt men samtidigt att det sjunker i utsatta grupper.⁷⁸

Kontroller mot belastningsregistret kan även ses i ljuset av upplevelsen av trygghet av kommunens s.k. brukare. Brottslighet kan påverka människors upplevelse av trygghet. Sambandet mellan otrygghet och utsatthet för brott är emellertid komplicerat och det finns inte nödvändigtvis någon direkt koppling mellan upplevelsen av trygghet och brottslighetens omfattning eller risken att faktiskt utsättas för brott. Som exempel upplever äldre personer generellt sett mer otrygghet än yngre personer trots att äldre utsätts för brott i mindre omfattning än yngre. Trygghet påverkas även av andra faktorer och framför allt har den egna sårbarheten visat sig ha en stark koppling till oron för brott.⁷⁹ BRÅ har lyft fram att kontroller av tidigare belastning hos nyanställd personal som arbetar med äldre bör övervägas som ett trygghetsskapande initiativ.⁸⁰

⁷⁵ Putnam, R. (2011). Den fungerande demokratin- Medborgarandans rötter i Italien. 2: upplagan. Stockholm: SNS Förlag

⁷⁶ Rothstein, 2003.

⁷⁷ Statskontoret: Om offentlig sektor. Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?, (2015). I studien identifieras även nackdelar med att styra mot att öka förtroende inklusive att förtroende är inget säkert mått på hur myndigheternas effektivitet eller hur de fullgör sina uppdrag.

⁷⁸ Holmberg, Sören & Rothstein, Bo (2022). Den svenska tilliten fortsatt hög – men sjunker i utsatta grupper. I Ulrika Andersson, Henrik Oscarsson, Björn Rönnerstrand & Nora Theorin (red) Du sköra nya värld. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

⁷⁹ Brotts mot äldre - Om utsatthet och otrygghet, Brottsförebyggande rådet, Rapport 2018:7 s. 36.

⁸⁰ Brotts mot äldre - Om utsatthet och otrygghet, Brottsförebyggande rådet, Rapport 2018:7 s. 124. Se även BRÅ, Möjliggörare för kriminella nätverk - Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor Rapport 2024:2, s. 10, där det anges även om de upptäckta fallen är få kan de sprida en osäkerhet om det går att lita på den aktuella verksamheten, och skadorna på verksamhetens förtroende kan därmed bli större än de omedelbara ekonomiska skadorna. Det anges vidare att det finns risk att för att enstaka upptäckta fall med allvarliga konsekvenser minskar viljan att dela information mellan aktörer i offentlig och privat sektor samt att även arbetsmiljön påverkas negativt med misstro och oro bland kollegor och chefer.

Kommuner och sårbarhet för brottslighet

Ytterligare en aspekt som uppmärksammats på senare tid är den organiserade brottslighetens påverkan på förvaltningen på kommunal nivå. Det har framhållits att flera faktorer gör kommuner sårbara, inklusive att stora välfärdsresurser fördelas på lokal nivå och att det på kommunal nivå fattas beslut som rör ekonomisk verksamhet. Därutöver har institutionella reformer genomförts under de senaste decennierna samtidigt som den kommunala revisionen är svag. Utifrån forskning och erfarenhet från en kommun har kriminella bland annat riktat in sig på välfärdsbedrägerier, folkbokföringsbrott, offentliga upphandlingar, byggbranschen, markanvisningar, sophantering och föreningsbidrag inom kommunsektorn.⁸¹

6.2 Kommunerna behöver möjlighet att i fler fall kunna kontrollera mot register i samband med anställning

Bedömning: Det finns behov av lagstöd för att kommuner ska få del av belastningsuppgifter vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning samt vid arbete som påtagligt kan skada kommunernas verksamhet.

De registerutdrag som redan idag kan begäras ut med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, bör utvidgas med hänsyn till samhällsutvecklingen och nytillkommen kriminalisering av vissa gärningar.

⁸¹ Carina Gunnarson. Den sårbara staten. En forskningsöversikt om hur organiserad brottslighet påverkar stat och kommun, 2023, SNS Förlag.

Skäl för bedömningen

Stöd för att ta del av uppgifter om tidigare brottslighet i samband med anställning

Utredaren ska ta ställning till hur kommunerna i fler fall ska kunna kontrollera personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och, om det bedöms lämpligt, misstankeregistret.

Under utredningstiden har bilden av att det finns ett sådant behov bekräftats. Vissa av landets kommuner genomför idag s.k. bakgrundskontroller⁸² i samband med anställningar. Syftet med kontrollerna kan skilja sig åt. Kontrollerna kan vara inriktade på personal som tar hand om utsatta grupper som kommuner ger stöd åt, eller genomförs vid tillsättning av chefsbefattningar och andra särskilt utsatta funktioner i syfte att stärka skyddet mot risker kopplade till grov organiserad brottslighet, till exempel vid befattningar som rör utbetalningar av olika sorters bidrag eller vid tillståndsgivning såsom markanvisningar och serveringstillstånd.

Regleringen ska knytas till de krav som befattningen eller verksamheten ställer upp

Den frågan som sedan infinner sig är om alla kommunalt anställda ska omfattas av en utökad kontroll. Ett system där alla omfattas kan närmast liknas vid ett klareringssystem, dvs. en prövning som är kopplad till en person. Det motstående alternativet är en prövning som är kopplad till en anställning. Vad gäller säkerhetsskyddet har Sverige valt bort klarering som modell. Som skäl för en prövning kopplad till en anställning i stället för person framhölls bl.a. behoven av ett för verksamheten väl anpassat skydd och den enskildes behov. En person som inte bedöms lämplig för att delta i viss slags verksamhet kan mycket väl vara pålitlig när det gäller annan

⁸² En s.k. "bakgrundskontroll" kan bestå av flera olika moment, inklusive kontroll av belastningsregistret, men också identitetskontroll, kontroll av handlingar såsom diplom, utbildningar, yrkeslegitimationer och körkort. Det kan ingå att personens ekonomi kontrolleras där t.ex. inkomstuppgifter registrerade hos Skatteverket hämtas in, bolagsengagemang, registrerade skulder hos Kronofogden och även kreditupplysning kan tas. Ibland kan drogtestering ingå. Allt detta utöver referenstagning. I denna utrednings uppdrag ligger dock endast registerkontroller.

verksamhet. Det uttalades även att det med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten kan finnas tveksamheter med en ordning som bygger på att en prövning i ett ärende, får verkan också för framtida anställningar och uppdrag.⁸³

Kommunerna är vidare stora organisationer och har ett stort antal anställda. Att ge kommunerna rätt att få del av uppgifter ur belastningsregistret för alla anställda skulle öppna upp för en markant ökad risk för att uppgifter ur registret sprids.

Sveriges 290 kommunerna har därtill vitt skilda förutsättningar. Den kommunala självstyren innebär att varje kommun är en självstyrande demokratisk enhet med ett mycket brett samhällsuppdrag, och har utrymme att organisera sig på olika sätt. Kommuner har således många olika sorters uppdrag och är organiserade på flera olika sätt.

Vad gäller de rättsliga förutsättningarna för en reglering inriktad på kontroller mot belastningsregistret sätts ramarna av bl.a. 2 kap. 6 § andra stycket och 21 § regeringsformen respektive artikel 8 i Europakonventionen. Skyddet som uppställs i regeringsformen respektive Europakonventionen är inte absolut men intrång i dessa rättigheter kräver att vissa uppställda förutsättningar är uppfyllda. Dataskyddsförordningen anger vidare att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse 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 (art. 10).

Mot denna samlade bakgrund anser utredningen att en ordning som innebär att kommunen som arbetsgivare får del av belastningsuppgifter utifrån vad anställningen innebär för arbetsuppgifter, är den ordning som är mest ändamålsenlig och rättsligt robust. Det är en systematik som är beprövad och som bedömts uppfylla kraven i regeringsformen, Europakonventionen och dataskyddsförordningen i andra likartade sammanhang.⁸⁴

⁸³ SOU 2015:25 s. 382 ff och prop. 2017/18:89 s. 75 ff.

⁸⁴ Andra nordiska länder förefaller ha ett liknande system med registerutdrag anpassade utifrån olika ändamål och syften, se kapitel Regelverket kring kontroll i belastnings- och misstankeregistren samt en nordisk utblick under rubriken En nordisk utblick.

För vissa befattningar och i vissa verksamheter behövs en möjlighet att göra registerkontroller

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Till kommunens socialnämnds uppgifter hör bl.a. att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (3 kap. 1 § socialtjänstlagen). Socialnämnden har också ett utpekat ansvar för olika grupper i vissa avseenden (5 kap. socialtjänstlagen). De olika grupperna är barn och unga, äldre människor, människor med funktionshinder, missbrukare, personer som vårdar eller stödjer närstående, brottsoffer, våldsutövare och skuldsatta personer.

Kommuner har idag möjlighet att få del av kontroller mot belastningsregistret vid anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare (11 § första stycket 5 och 21 § första stycket 2 förordningen [1999:1134] om belastningsregister). Kommuner ska, respektive får, vidare begära att en enskild visar upp ett utdrag ur belastningsregistret med stöd av skollagen (2010:800), lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Utifrån detta framgår att äldre människor är en grupp som kommunen enligt socialtjänstlagen har ett särskilt ansvar för i vissa aspekter, och att kommunen saknar ett utpekat lagstöd för att kontrollera personal som arbetar med denna grupp mot belastningsregistret. Det finns således anledning att överväga en sådan reglering. Vad gäller arbete med vuxna personer med funktionsnedsättning finns det anledning att överväga om att införa lagstöd för enskilda att ta ut begränsade registerutdrag, på samma sätt som det finns för arbete med barn med funktionshinder. Det kan i sammanhanget noteras att Finland nyligen infört en liknande reglering.⁸⁵

⁸⁵ Se kapitel Regelverket kring belastnings- och misstankeregistret samt en nordisk utblick under rubriken En nordisk utblick.

Vad gäller de registerkontroller som går ut på att enskilda visar upp ett utdrag ur belastningsregistret är dessa begränsade utifrån vilka brott som bedöms kunna vara relevanta och därför ska komma arbetsgivaren till del. Brottskatalogen som följer av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn har inte blivit reviderad på många år.⁸⁶ Sedan dess har vissa gärningar som rör barn och ungdomar kriminaliserats i syfte att skydda dessa grupper, och samhället har förändrats till följd av bl.a. gängkriminalitet. Det finns därför anledning att även se över vissa aspekter som rör de begränsade registerutdrag som kan begäras ut inför arbete med barn.⁸⁷

Förutom dessa grupper av enskilda, har det på senare tid uppmärksamats att svenska institutioner är sårbara för infiltration, korruption och välfärdsbedrägerier samt att den svenska förvaltningsmodellen utmanas av kriminella aktörer. Kommuner har i detta sammanhang lyfts fram som sårbara för påverkan, bl.a. utifrån att stora välfärdsresurser fördelas på lokal nivå och att den kommunala revisionen är svag⁸⁸.

Vad gäller verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet följer skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) som inkluderar att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig. I dessa åtgärder ingår registerkontroller.

Utifrån vad som framkommit om kommuners sårbarheter finns det anledning att överväga möjligheter till registerkontroller av personal som inte omfattas av säkerhetsskyddslagens krav, men som har sådana roller och arbetsuppgifter att de potentiellt kan åsamka kommunerna betydande skada.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns behov av lagstöd för att kommuner ska få del av belastningsuppgifter vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning samt vid arbete som påtagligt kan skada kommunernas verksamhet. Även

⁸⁶ Se SFS 2017:526.

⁸⁷ Se avsnitt Utredningens uppdrag och arbete angående lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

⁸⁸ I Ds 2024:10 föreslås att det uttryckligen ska anges i kommunallagen att den interna revisionen ska förebygga fel och oegentligheter i verksamheten.

vissa aspekter som rör det registerutdrag som kan begäras ut med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn bör ses över.

6.3 Det bör inte införas ett förbud för arbetsgivare att begära att få del av registerutdrag utan specifikt lagstöd

Bedömning: Det finns inte anledning att här överväga ett förslag om att de utökade möjligheterna för kommunala arbetsgivare att få del av uppgifter ur belastningsregistret ska kombineras med ett generellt förbud för en arbetsgivare att begära att en arbetsökande uppvisar eller överlämnar ett registerutdrag utan specifikt stöd i lag.

Skäl för bedömningen

Det kan konstateras att förfarandet att nyttja den enskildes insyns rätt, och begära ut ett registerutdrag med stöd av 9 § första stycket lagen (1998:620) om belastningsregister, innebär att en arbetsgivare som saknar uttryckligt författningsstöd för sin registerkontroll i praktiken kan komma att få ta del av betydligt mer omfattande information från belastningsregistret än vad som gäller för flera av de arbetsgivare som från lagstiftarens sida har bedömts ha ett behov av registerkontroll. Även genom att nyttja tjänster av företag som innehar frivilliga utgivningsbevis kan arbetsgivare komma att få ta del av betydligt mer information från belastningsregistret än vad som regleringen i 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen ger uttryck för.

Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet ansåg att det borde införas en bestämmelse med ett förbud för arbetsgivare att begära att en arbetssökande ska visa upp ett belastningsregisterutdrag utan lagstöd (SOU 2009:44). Utredningen anförde bl.a. att utvecklingen har visat att den reglering som finns inte är tillräcklig för att åstadkomma det avsedda skyddet eftersom skyddsreglerna har kunnat kringgås och att den bestämmelse som föreslås syftar till att försöka

förhindra ett sådant kringgående för att också i realiteten åstadkomma det av lagstiftaren avsedda skyddet.⁸⁹

Utredningen om registerkontroll i arbetslivet la fram ett förslag om att en arbetsgivare inte får begära att en arbetstagare uppvisar eller överlämnar ett utdrag enligt belastningsregistret utan stöd i lag eller författning (SOU 2014:48). Syftet med förslaget angavs vara att säkerställa att arbetsgivare inte begär att få se registerutdrag när det saknas godtagbara skäl. Flera remissinstanser har vid remittering av betänkandet SOU 2019:19 framhållit att införandet av en lag om registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning tillstyrks under förutsättning att det även införs ett sådant generellt förbud mot registerkontroll utan lagstöd som föreslogs i SOU 2014:14.

Förslagen om ett generellt förbud mot registerkontroll utan lagstöd i arbetslivet har inte blivit lagstiftning.

Denna utredning anser att de förslag som övervägs här inte är avhängiga av att det samtidigt lämnas ett förslag om förbud för en arbetsgivare att begära att en arbetstagare uppvisar eller överlämnar ett utdrag enligt belastningsregistret utan specifikt stöd i lag. Denna promemoria behandlar enbart kommuners möjlighet till registerkontroller, och inte arbetslivet i stort.

Det kan noteras att regeringsformen föreskriver att offentlig maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift (1 kap. 1 § tredje stycket). Att all maktutövning ska vara normbunden gäller för all offentlig verksamhet.⁹⁰ En myndighet får alltså endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen⁹¹ (jfr 5 § första stycket förvaltningslagen).⁹² Behovet av att införa ett förbud för kommuner att begära att en arbetssökande uppvisar eller överlämnar ett registerutdrag utan specifikt stöd i lag, framstår i den dagern som motsägelsefullt.

⁸⁹ SOU 2009:44 s. 281.

⁹⁰ Anders Eka m.fl. Regeringsformen – med kommentarer, Karnov, 2018, s. 38.

⁹¹ Registerkontroller bedöms inte kunna falla under det utrymme för faktiskt handlande som myndigheter har och som ligger utanför handläggningen av ett ärende.

⁹² Jämför Justitieombudsmannens beslut 2023-10-19, dnr 7143-2022. Där anger JO även att mot bakgrund av syftet med kontrollerna medför det ingen skillnad eller begränsning att dessa görs inom anställningsförhållanden. Se dock även betänkandet SOU 2019:19 vari det anges att avsaknaden av en författningsreglerad registerkontroll inte innebär att det är förbjudet för arbetsgivaren att begära att en arbetssökande eller en arbetstagare själv begär ett utdrag ur belastningsregistret i syfte att visa upp det för arbetsgivaren, s. 113. Det kan noteras att det i det aktuella avsnittet talas om arbetsgivare generellt sett.

7 Registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning

7.1 Frågan om registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning har utretts tidigare

Frågan om registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning är inte ny. Utredningen om registerutdrag i arbetslivet övervägde en sådan lagstiftning men kom fram till att skälen för registerkontroll inte var tillräckligt starka vid en avvägning mellan dessa personers krav på trygghet inom vård och omsorg och arbetssökandes krav på personlig integritet (SOU 2014:48). Med motiveringen att behovet av registerkontroll och integritetsskyddet framöver kan komma att viktas på ett annat sätt tog utredningen ändå fram ett förslag (bilaga 8 i SOU 2014:48).

Utredningen om belastningsregisterkontroll i arbetslivet som tillsattes 2018, tog del av bl.a. rapporter från Brottsförebyggande rådet om våld mot personer med funktionshinder och brott mot äldre (BRÅ 2007:6, 2018:7⁹³), lex Sarah-anmälningar 2017 och 2018⁹⁴ samt vad som framförts om behov av registerkontroll vid remittering av SOU 2005:65, SOU 2008:77 och SOU 2009:44. Utredningen kom fram till att det borde införas en möjlighet för de verksamheter

⁹³ I denna rapport anger BRÅ att det kan vara lämpligt att, i likhet med barnomsorgen, överväga att införa krav på straffregisterkontroll av nyanställda inom äldreomsorg och vård. Se BRÅ 2018:7 s. 13.

⁹⁴ Personal inom vård och omsorg har enligt 14 kap. 7 § socialtjänstlagen och 24 f § LSS en anmälningsskyldighet vid allvariga missförhållanden till Inspektionen för vård och omsorg.

inom vård och omsorg som utför insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning att kontrollera om personal som ska anställas för att utföra sådana insatser förekommer i belastningsregistret. Det bedömdes att skälen för att tillåta registerkontroll väjde tyngre än skyddet för den personliga integriteten samt att behovet av information inte heller kan tillgodoses på något annat mindre integritetskänsligt sätt.⁹⁵

Betänkandena SOU 2014:48 och 2019:19 har remitterats⁹⁶ men inte lett till lagstiftning.

Det har vid denna utredning inte kommit fram någon anledning att göra en annan bedömning än tidigare utredningar om att det finns ett behov av registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning. Det är också den bild som förmedlats till utredaren vid externa kontakter. Motivet med en registerkontroll kan sammanfattas med de berörda vård- och omsorgstagarnas utsatthet, deras och deras anhörigas upplevelse av trygghet, samt att syftet med kontrollen är att få underlag för en bedömning av den arbetssökandes lämplighet för den aktuella anställningen eller uppdraget.

Vad sen gäller om en registerkontroll är en välavvägd åtgärd och träffar en rimlig balans mellan intresset av att värna om äldre och personer med funktionsnedsättning och å andra sidan skyddet för den personliga integriteten hos den som söker arbete, anser utredaren att en sådan registerkontroll kan vara en proportionerlig åtgärd i förhållande till sitt ändamål. Den bedömningen är dock i slutändan avhängig av hur regelverket utformas.

Det bör även påpekas att det finns ett utredningsförslag om en ny socialtjänstlag.⁹⁷ Förslaget och övervägandena här förhåller sig till den nu gällande socialtjänstlagen (2001:483).

⁹⁵ SOU 2019:19 s. 262 f.

⁹⁶ Remissvaren finns på regeringens hemsida.

⁹⁷ Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, SOU 2020:47.

7.2 Det bör införas en möjlighet till registerkontroll och den kontrollen bör vara fakultativ

Förslag: Kommunerna ska ges författningsstöd för att kunna genomföra registerkontroller vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning.

Kontrollen ska vara fakultativ.

Lagen ska benämnas lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.

Skäl för förslaget

Det bör vara möjligt att göra en registerkontroll

Det finns idag olika regelverk som medger registerkontroll som ett led i att skydda utpekade grupper som anses särskilt skyddsvärda, t.ex. barn. Det skyddsvärdet och den utsatthet som gäller barn kan även göra sig gällande i fråga om äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Det hänger samman med att dessa grupper av vård- och omsorgstagare typiskt sett ofta har ett skyddsbehov utifrån nedsatt fysisk, psykisk eller intellektuell förmåga. I detta ligger att de kan ha svårigheter att skydda sig mot brott, men också att föra sin egen talan och ta till vara sina intressen.

Mot denna bakgrund finns det ett behov för de verksamheter inom vård och omsorg, som utför tjänster åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning, att kunna ta del av en arbets sökandes registerutdrag. En sådan registerkontroll kan vara en del i att skydda de brukare som kommunen och dess vårdgivare ska hjälpa och kan bidra till att upprätthålla allmänhetens och särskilt anhörigas förtroende för verksamheten.

Obligatorisk eller fakultativ kontroll

Tidigare utredningar och liknande regleringar

Två tidigare utredningar har övervägt att införa en författningsreglerad registerkontroll inför arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning. Utredningen om registerutdrag i arbetslivet ansåg att det inte fanns skäl att införa en sådan registerkontroll men presenterade ändå ett alternativ till en författningstext som innebar en obligatorisk registerkontroll av personal som ska arbeta med äldre eller personer med funktionsnedsättning. Som argument för en obligatorisk kontroll framhölls bland annat att skyddet blir starkare och mer heltäckande, lättare att tillämpas och på så sätt pekade inte särskilda arbetstagare ut. Utredningen ansåg att integritetsintrånget också blev mindre om samtliga kontrolleras.⁹⁸

Utredningen om belastningsregisterkontroll i arbetslivet ansåg att en reglering borde införas och att den borde ge stöd för en möjlighet för arbetsgivaren att kunna göra en registerkontroll, dvs. en fakultativ kontroll. Den utredningen framhöll att verksamheterna kan organiseras på olika sätt samt att gruppen äldre och personer med funktionsnedsättning långt ifrån är en homogen grupp där alla kan anses vara i lika hög grad utsatta och beroende av vård- och omsorgspersonalen. Det angavs vidare att det rör sig även om en större personalgrupp, med relativt hög personalgenomströmning och en stor andel tidsbegränsade anställningar.

Vad gäller de liknande regleringar om registerkontroll som finns idag kan följande noteras.

Skollagen (2010:800) föreskriver att en registerkontroll ska göras avseende den som erbjuds en anställning inom bland annat förskolan och grundskolan (2 kap. 31 § första stycket). Om detta inte görs får den arbetssökande inte anställas, anlitas eller tas emot i verksamheten (2 kap. 31 § första och tredje stycket). Enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, får vissa typer av hem inte anställa någon om inte kontroll gjorts av belastningsregister och misstankeregister avseende honom eller henne. Enligt lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med

⁹⁸ SOU 2014:14 s. 282.

funktionshinder får den som enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, bedriver verksamhet som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder, inte anställa någon för sådana insatser utan att först kontrollera registerutdrag avseende den som ska anställas.

I lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn regleras att den som erbjuds en anställning i staten, en kommun, en region, ett företag eller en organisation ska, om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, på begäran av den som erbjuder anställningen visa upp ett utdrag ur belastningsregistret. Denna lag innebär att en arbetsgivare har en rätt, men inte en skyldighet, att begära att ett utdrag uppvisas.⁹⁹

Av de ovan angivna liknande regleringarna påbjuder alltså skollagen, lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn och lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder, en obligatorisk registerkontroll. Lagen om registerkontroll för arbete med barn ger arbetsgivaren en rätt men inte en skyldighet att göra en registerkontroll, dvs. en s.k. fakultativ registerkontroll.

Registerkontrollen avseende arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning bör vara fakultativ

Denna utredning anser att det tidigare har framförts goda skäl för såväl en obligatorisk som en fakultativ kontroll. De tyngsta skälen för en obligatorisk kontroll anser utredningen vara att det säkerställer att registerkontrollerna standardiseras och på så sätt blir en fastställd norm inför arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning, grupper som kommunen har ett ansvar för att stödja och hjälpa. Det leder också till en självfallen förutsägbarhet vad gäller när den lag som föreslås kommer att tillämpas.

Kommunerna har dock som tidigare angetts en betydande frihet att utifrån sina lokala behov och förutsättningar själva bestämma hur de väljer att organisera sig. Exempelvis kan förekomsten av ensamarbete variera. Det gäller även vilka andra åtgärder som kommuner kan välja att vidta i en rekryteringsprocess. Vid de kontakter som utredningen haft med företrädare för kommuner och andra har

⁹⁹ Prop. 2012/13:194 s. 44.

bilden av att det ser olika ut i kommunerna också bekräftats. Därtill kommer att gruppen äldre och personer med funktionsnedsättning är heterogen, bl.a. med hänsyn till egna förutsättningar och skyddsbehov. En fakultativ reglering väcker inte heller frågan om behov av att kontrollera att arbetsgivaren faktiskt har genomfört de kontroller som åligger denne och om någon, och i så fall vilken, instans som bör utöva den tillsynen.

Med en fakultativ registerkontroll begränsas vidare intrånget i den personliga integriteten till situationer när kommunen anser att ett registerutdrag tillför ett element till en rekryteringsprocess. En situation när en kommun kan tycka att ett registerutdrag inte skulle tillföra något kan vara när det är tal om kortare, på varandra återkommande, anställningar och arbetsgivaren anser sig redan ha tillräckligt underlag för att bedöma personens lämplighet för anställningen.

Vad gäller farhågan om att personer som vid en fakultativ kontroll skulle få ge in registerutdrag kan känna sig utpekade, förutsätter utredningen att beslutet om att begära in registerutdrag med stöd av den föreslagna lagen inte sker på individnivå, dvs. att registerkontrollen sker utifrån tjänstens utformning och tänkta arbetsuppgifter och inte utifrån vem som söker tjänsten, samt att rekryteringsprocessen sker på ett transparent och icke-diskriminerande sätt. Här kan erinras om kravet i 1 kap. 9 § regeringsformen med en skyldighet att iaktta saklighet och opartiskhet.

En annan farhåga som kan noteras är att arbetssökande som har ett registerutdrag som är något annat än blankt söker sig till de kommuner som väljer att inte göra en kontroll, om registerkontrollen är fakultativ. Det gör så klart att brukare där skulle kunna utsättas för större risker, om kommunen inte hanterar frågan på annat sätt. Samtidigt kan en registerkontroll innebära att personer avstår från att söka en tjänst, dvs. en kommun kan gå miste om sökanden, som trots tidigare belastning skulle kunna vara lämpliga. Den lag som föreslås här syftar dock till att förbättra kommuners möjlighet till bakgrundskontroller genom tillgång till registerutdrag men förslaget innebär inte att kommuner är förhindrade att vidta andra, kompensatoriska eller kompletterande, åtgärder.

I liknande författningar som föreskriver en obligatorisk registerkontroll aktualiseras frågan om möjligheterna att angripa ett beslut

om anställning genom laglighetsprövning och i förlängningen en eventuell skadeståndsskyldighet för kommunen.¹⁰⁰ Det kan inte förutses att någon sådan frågeställning uppkommer vid en fakultativ kontroll som en följd av att någon anställts utan att en registerkontroll har genomförts.

Utredningens slutsats utifrån ovan är att övervägande skäl talar för att kontrollen bör utformas som ett författningsreglerat stöd för kommuner att begära att arbetssökande visar upp ett registerutdrag, men inte som en obligatorisk registerkontroll. Registerkontrollen beträffande den som erbjuds anställning som inbegriper insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning bör därför vara fakultativ.

Regleringen bör föras in i en ny lag

Det framstår som mindre lämpligt att föra in möjligheten till registerkontroll av den som erbjuds anställning som inbegriper insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning i någon befintlig registerkontrollag. De bestämmelserna som här föreslås bör därför tas in i en ny lag.

De förslag på området som finns i betänkandena SOU 2014:48 och SOU 2019:19 benämns lag om registerkontroll av personal som ska arbeta med äldre och personer med funktionsnedsättning, respektive lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Det förslag som läggs här har närmast likhet med det i SOU 2019:19 och det har inte framkommit skäl att föreslå något annat namn på lagen.

Vad gäller ordet ”registerkontroll” så omfattar det en kontroll mot såväl belastningsregistret som misstankeregistret för vissa angivna brott, vilket framgår av lagens materiella bestämmelser.¹⁰¹ Ordet ”personal” markerar att det inte är tal om ledningsfunktioner som ska kontrolleras. I lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder används även ordet ”personal”. Det ordet följer därför mer systematiken på området än

¹⁰⁰ 13 kap. kommunallagen (2017:725). Den grund som skulle kunna bli aktuell är främst 13 kap. 8 § första stycket 4. Jfr prop. 1999/2000:123 s. 19.

¹⁰¹ I säkerhetskyddslagen (2018:585) används ordet ”registerkontroll” på ett delvis annat sätt, se 2 kap. 13 §.

t.ex. ”anställda”. Vidare är förslaget inriktat på insatser i hemmet, dock inte alla, vilket framgår av det föreslagna namnet.

7.3 Vilka verksamheter och vilken typ av personal som bör omfattas

Förslag: Den nya lagen ska innehålla bestämmelser om registerkontroll av den som erbjuds anställning eller på annan liknande grund erbjuds eller tilldelas uppgifter för att utföra vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning enligt 4 kap. 1 §, 5 kap. 5 § andra eller tredje stycket eller 7 § tredje stycket socialtjänstlagen, 9 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen.

Den som bedriver sådan verksamhet ska få begära att ett registerutdrag visas upp av den som erbjuds anställning eller den som erbjuds eller tilldelas uppgifter genom uppdrag, praktiktjänstgöring eller anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten.

Om det i lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder finns bestämmelser om registerkontroll inom verksamhet som omfattas av denna lag, ska de bestämmelserna tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Bedömning: Det ligger utanför direktiven för denna utredning att överväga om insatser som regionen är ansvarig för i enlighet med 8 kap. hälso- och sjukvårdslagen ska omfattas. Frågan bör dock beaktas i den fortsatta beredningen.

Skäl för förslaget

Äldre och personer med funktionsnedsättning är särskilt utsatta grupper

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) har kommunen det yttersta ansvaret för att enskilda får den hjälp och det stöd som de

behöver. Kommuner har vidare enligt 5 kap. socialtjänstlagen ett utpekat ansvar för särskilda grupper bl.a. barn och unga, äldre människor, människor med funktionshinder och missbrukare. Förslaget här hänför sig till två av dessa grupper; äldre och personer med funktionsnedsättning. Dessa grupper är särskilt utsatta genom sin beroendeställning i relation till vård- och omsorgspersonal. Det är därför motiverat att personal som arbetar med dessa grupper ska kunna omfattas av en registerkontroll. Vad gäller barn och unga finns det redan olika regleringar som träffar denna grupp. Missbrukare bedöms inte vara en sådan grupp som kan sägas ha en med äldre och personer med funktionsnedsättning jämförbar utsatt situation och som det finns skäl att inkludera i lagstiftningen.¹⁰²

Med äldre avses samma grupp som benämns som ”äldre människor” i socialtjänstlagen.¹⁰³ Begreppet torde inte vålla några praktiska avgränsningsproblem. Med personer med funktionsnedsättning avses de som har en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga (jfr Socialstyrelsens termbank och begreppet funktionsnedsättning).

Vård och omsorg i respektive utanför hemmet

Frågan är därefter om alla som kommer i kontakt med äldre och personer med funktionsnedsättning i kommunal verksamhet bör omfattas av lagen. Utredningen om belastningsregister i arbetslivet ansåg att skyddslösheten är mer framträdande när dessa personer befinner sig i en beroendeställning i förhållande till den som utför vården eller omsorgen. Utredningen drog slutsatsen att behovet av skydd är som allra störst när vården eller omsorgen utförs i den enskildes hem, eftersom det där saknas nämnvärd insyn och kontroll. Denna utredning instämmer med den bedömningen, och att det bör kunna ställas särskilda krav på sådan personal som utför vård och omsorg i hemmet åt äldre personer och personer med

¹⁰² Dessutom har en kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom tvångsvård av missbrukare rätt att få uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter, 11 § 5 förordningen om belastningsregistret, och att få uppgifter om misstanke om brott för vilket åtal har väckts, 4 § 6 förordningen om misstankeregistret.

¹⁰³ Socialtjänstlagen preciserar inte vad som menas med äldre människor utan det ligger inom kommunernas befogenhet att i sina riktlinjer för handläggning närmare precisera vilken ålder som kan anses vara vägledande vid handläggningen av olika typer av ärenden om ansökningar om hjälp och stöd till äldre personer (prop. 2017/18:106, s. 17).

funktionsnedsättning. Vid vård- och omsorgsinsatser som utförs utanför hemmet, såsom daglig verksamhet och ledsagarservice, är de aktuella grupperna typiskt sett inte lika utsatta och sårbara, eftersom det då finns en större möjlighet till insyn och kontroll. I syfte att avgränsa gruppen som kan registerkontrolleras inför anställning är det därför lämpligt att exkludera sådana tjänster som innebär vård och omsorg som äger rum utanför hemmet. En annan sak är att registerkontrollen i vissa fall även kommer att kunna omfatta sådan personal eftersom det förekommer att samma personal utför insatser såväl i som utanför hemmet.

Insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet kan ges i särskilt anordnade korttidshem, genom stödfamiljer eller i form av till exempel lägervistelse.¹⁰⁴ På korttidsvistelse övernattar den enskilde och det kan ske även under förhållandevis långa perioder. Det är vidare en insats som kan beviljas både till barn och vuxna. Om insatsen ges till barn medför det att registerkontroll alltid ska ske inför anställning med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Frågan är därför om den lag som nu föreslås bör omfatta fall där insatsen endast riktar sig till personer över 18 år.

Utredningen om belastningsregisterkontroll i arbetslivet kom fram till att det saknades skäl att utvidga den föreslagna lagen till dessa situationer utifrån att registerkontroll alltid ska ske inför anställning med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder samt att många gånger torde de som arbetar med insatsen dessutom utföra den åt såväl barn som vuxna, vilket innebär att personal som utför insatsen även åt vuxna i regel kommer att vara registerkontrollerad.¹⁰⁵

Denna utredare bedömer att skyddsbehovet vid korttidsvistelse motsvarar det som gäller för insatser i hemmet då det även där kan uppkomma situationer när personal och den enskilde är ensamma samt att det inte finns några vägande skäl att göra skillnad på barn respektive vuxna personer med funktionsnedsättning i hänseenden som är aktuella här. Den föreslagna lagen är därtill fakultativ vilket medför att arbetsgivaren kan avgöra om en registerkontroll behövs. Insatsen korttidsvistelse bör därför omfattas av lagen.

¹⁰⁴ Prop. 1992/93:59 s. 77.

¹⁰⁵ SOU 2019:19 s. 261 f.

Frågan är därefter hur det ska uttryckas i lagtexten. Korttidsvistelsen utanför det egna hemmet regleras i 9 § 6 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Där framgår att korttidsvistelse ges utanför det egna hemmet. För tydlighets skull bör därför särskilt regleras i den lag som nu föreslås att korttidsvistelse utanför det egna hemmet omfattas.

Insatser enligt socialtjänstlagen, LSS och 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen

Det skulle kunna argumenteras för att det vid alla sorts tjänster som utförs i hemmet hos äldre och personer med funktionsnedsättningar finns samma behov av möjlighet till registerkontroll. Det skulle förutom kommunal vård- och omsorg till exempel kunna handla om privat städtjänst, reparationer av olika slag och fastighetsunderhåll. Det ligger dock utanför denna utredning att överväga om dessa grupper ska omfattas av en registerkontroll. Därtill är det tal om insatser där beroendeförhållandet mellan den äldre eller personen med funktionsnedsättning och tjänstegivaren inte är framträdande på samma sätt. Det bör mot denna bakgrund inte vara tillräckligt att det är fråga om insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. För att avgränsa lagens tillämpningsområde bör därför anges att lagen endast är tillämplig vid insatser enligt socialtjänstlagen, LSS eller 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen.

De insatser enligt socialtjänstlagen som bör omfattas av registerkontrollen är dels insatser som den enskilde beviljas i syfte att underlätta den dagliga livsföringen i hemmet, såsom hemtjänst och boendestöd, dels insatser i sådana boenden som är att betrakta som den enskildes hem, såsom särskilda boenden för äldre och personer med funktionsnedsättning och biståndsbedömda trygghetsboenden för äldre.

De insatser enligt LSS som bör omfattas av registerkontrollen är främst personlig assistans, avlösarservice i hemmet och bostad med särskild service för vuxna. Även andra insatser enligt LSS kan dock omfattas om de utförs i hemmet. Det kan till exempel avse biträde av kontaktperson.

Boende i familjehem och bostad med särskild service för barn eller ungdomar enligt LSS omfattas med den nu föreslagna avgränsningen. Dessa verksamheter omfattas emellertid även av den

obligatoriska registerkontrollen enligt bestämmelserna i lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder, vars bestämmelser föreslås få företräde. Nu föreslagna bestämmelser om registerkontroll kommer därför inte att tillämpas inom ramen för dessa verksamheter.

De insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen som bör omfattas av registerkontrollen är den hälso- och sjukvård som utförs i en vårdtagares ordinära boende, bostadsbedömt trygghetsboende för äldre eller särskilda boende för äldre eller personer med funktionsnedsättning. Direktiven för denna utredning omfattar endast kommuner. I den fortsatta beredningsprocessen kan dock behovet att inkludera även sådana insatser i hemmet som utförs av regionerna övervägas.¹⁰⁶

Med den avgränsning som gjorts till insatser i hemmet finns det vissa insatser enligt berörda lagar som inte kommer att omfattas av förslaget om registerkontroll. Det avser till exempel dagverksamhet enligt socialtjänstlagen samt rådgivning och annat personligt stöd om den utförs utanför det egna hemmet, ledsagarservice, biträde av kontaktperson utanför hemmet och daglig verksamhet enligt LSS. Motsvarande gäller hälso- och sjukvård i dagverksamhet. Emellertid torde det vara vanligt att personal anställs för att utföra insatser såväl i som utanför hemmet. I sådana fall är registerkontroll tillåten, så länge övriga förutsättningar är uppfyllda.

Personkrets som bör omfattas av kontrollen

Rekrytering

Möjligheten till registerkontroll bör omfatta alla som rekryteras eller anlitas för att utföra insatser i hemmet åt äldre eller personer med funktionsnedsättning. Möjligheten till registerkontroll bör vidare gälla såväl för tillsvidareanställning, som vid tidsbegränsad anställning.

Många vård- och omsorgsgivare som utför vård och omsorg i hemmet får uppdraget genom lagen (2008:962) om valfrihetsystem,

¹⁰⁶ Om det i den processen framkommer att regionerna ska inkluderas kan det lagtekniskt göras genom att lägga till en hänvisning till även 8 kap. hälso- och sjukvårdslagen i 1 § första stycket 3 i den lag som föreslås i denna promemoria.

LOV. De som anlitas med stöd av valfrihetssystemet enligt LOV, eller för ett uppdrag, alternativt via bemanningsföretag eller dylikt, bör omfattas av lagen, eftersom av vem personal anställs inte bör vara avgörande för om den som ska arbeta inom äldreomsorgen och med personer med funktionsnedsättning ska omfattas av möjligheten till registerkontroll då ansvaret för tjänsterna åvilar kommunen.

Detsamma gäller de som utför praktiktjänstgöring. En förutsättning för registerkontroll i dessa fall bör dock vara att uppdraget eller tjänstgöringen ska utföras av den enskilde som om han eller hon var anställd i verksamheten, dvs. det krävs att det är fråga om ett kontinuerligt uppdrag eller tjänstgöring och inte endast en tillfällig kontakt eller ett engångsuppdrag (jfr prop. 2009/10:176 s. 41).

För att skydda den personliga integriteten hos de arbetsökandena bör det uttryckligen framgå att det endast är den som faktiskt erbjuds en anställning eller den som faktiskt erbjuds eller tilldelas arbetsuppgifter genom uppdrag, praktiktjänstgöring eller anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten som får kontrolleras.

Det bör framhållas att det bara är de som utför insatser i hemmet som får kontrolleras. De som utför insatser utanför hemmet får därmed inte kontrolleras, om de inte också utför insatser i hemmet. Inte heller får kontrollen omfatta administrativ personal, t.ex. kontorsanställda, verksamhets- och personalplanerare på ett särskilt boende, som inte kommer i direkt kontakt med vård- och omsorgstagaren.¹⁰⁷

Ny eller pågående anställning

Det kan i vissa fall finnas oklara situationer om det är tal om en ny anställning eller inte hos samma arbetsgivare. Det förefaller vara en inte ovanlig situation att personer börjar med en timanställning som sedan övergår i en annan anställning hos arbetsgivaren, t.ex. s.k. inlasning, där en tidsbegränsad anställning övergår till tillsvidareanställning. Det skulle också tänkas kunna finnas situationer där en omplacering till andra arbetsuppgifter ger upphov till samma frågeställning. Utredningen anser dock att den frågan inte bör lösas eller

¹⁰⁷ Motsvarande gäller enligt lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

särregleras enbart för den nu föreslagna lagen. Huruvida det är tal om en ny anställning eller inte får i stället bedömas utifrån det arbetsrättsliga regelverket.

Under en pågående anställning kan arbetsuppgifterna förändras utan att det är tal om en ny anställning enligt det arbetsrättsliga regelverket. Om en sådan ändring medför att en person tilldelas uppgifter som inkluderas i den här föreslagna lagen kan en registerkontroll göras. Det skulle till exempel kunna röra sig om en person som tidigare endast arbetat med uppgifter utanför brukares hem som sedan tilldelats arbetsuppgifter som medför att han eller hon ska utföra insatser även i hem. Utifrån vad som framkommer vid registerkontrollen får arbetsgivaren överväga om det är lämpligt att arbetstagaren tilldelas nya arbetsuppgifter som inbegriper insatser i brukares hem.

Utredningen anser, av skäl som redovisas i kapitel Övervägande angående registerkontroll under pågående anställning, att det inte är motiverat att införa en ordning med löpande eller förnyad registerkontroll under pågående anställning.

Subsidiär i förhållande till lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder

Den nya lagen föreslås innehålla bestämmelser om registerkontroll av den som utför insatser i hemmet åt personer med funktionsnedsättning enligt 9 § LSS. Dessa stöd- och serviceinsatser kan även utföras åt barn. Av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder följer att den som bedriver verksamhet enligt LSS, som omfattar stöd och serviceinsatser åt barn, inte får anställa någon för sådana insatser, om inte utdrag ur belastningsregistret har kontrollerats. Eftersom denna registerkontroll är obligatorisk bör den lag som här föreslås om en fakultativ rätt till registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt personer med funktionsnedsättning vara subsidiär i förhållande till lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. En bestämmelse med det innehållet skapar tydlighet ifall bägge lagar är tillämpliga i samma situation.

Den obligatoriska registerkontroll som följer av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med

funktionshinder är kopplad till en delvis annan brottskatalog än den som föreslås för lagen om registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning. Att det finns skillnader i brottskatalogerna är dock en naturlig följd av att lagarna är anpassade efter skilda skyddsintressen. Fördelarna med begränsade registerutdrag, bland annat i syfte att begränsa intrånget i den enskildes personliga integritet, anser utredning överväger det faktum att de olika begränsade registerutdragen omfattar skilda brottskataloger.

7.4 Personlig assistans som den enskilde beviljats ekonomiskt stöd för

Förslag: Den som är assistansberättigad och erbjuder någon en anställning som personlig assistent ska också få begära att han eller hon visar upp ett registerutdrag.

En hänvisning till den nya lagen ska införas i 51 kap. 2 § socialförsäkringsbalken.

Skäl för förslaget

Lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder innehåller en reglering om att registerutdrag ska på begäran också lämnas av den som av en assistansberättigad erbjuds anställning som personlig assistent åt den assistansberättigade själv, om den assistansberättigade har beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Det är kommunen som beslutar om personlig assistans enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. I det fall den enskilde behöver hjälp med sina grundläggande behov i mer än 20 timmar i veckan är det i stället Försäkringskassan som beslutar om assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken. I social-

försäkringsbalken finns bestämmelser om utbetalning och samverkan med kommunen.¹⁰⁸

När regleringen i lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder infördes framhölls att personlig assistans är en insats där brukarens självbestämmande är utgångspunkten. En viktig del är valfriheten när det gäller vem som ska vara personlig assistent samt att rekryteringen av personliga assistenter måste ske med stor omsorg.¹⁰⁹ Med hänsyn till dessa argument bör det därför även finnas en möjlighet för den som beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans att kunna begära att ett utdrag ur belastnings- och misstankeregistret visas upp av den som erbjuds anställning som personlig assistent.

Lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder innehåller vissa undantag från skyldigheten att göra en registerkontroll, bl.a. vad gäller en förälder som ska utföra insatser åt sitt eget barn och vid återanställning inom ett år. Eftersom den lag som föreslås i denna promemoria inte medför en skyldighet att göra en registerkontroll finns inte behov av en motsvarande reglering.

I 51 kap. 2 § socialförsäkringsbalken anges att, om den personliga assistansen avser stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder, ska lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder tillämpas. För att den regleringen ska bli heltäckande bör därför även en hänvisning till den nu föreslagna lagen införas där.

¹⁰⁸ Direktiven till denna utredning är begränsade till bakgrundskontroller i kommuner. Utredaren anser dock att det vad gäller frågan om registerkontroll vid personlig assistans som den enskilde beviljats ekonomiskt stöd för går det inte, och skulle det inte heller vara lämpligt, att göra en uppdelning som medför att endast den del av det ekonomiska stödet som kommer från kommunen omfattas.

¹⁰⁹ Prop. 2009/10:176, s. 40 f.

7.5 Den arbetssökande ska visa upp ett utdrag som inte bör vara äldre än sex månader och arbets- och uppdragsgivare får endast dokumentera att utdraget har uppvisats

Förslag: Den enskilde ska visa upp ett registerutdrag på vård- och omsorgsverksamhetens begäran. En enskild ska därför ha rätt att få ett sådant begränsat utdrag om sig själv.

Arbets- och uppdragsgivare ska inte få dokumentera en kontroll av ett registerutdrag på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

Arbets- eller uppdragsgivaren kan begära av den arbetssökande att utdraget inte ska vara äldre än sex månader.

Skäl för förslaget

Den enskilde ska visa upp ett utdrag

En registerkontroll i detta sammanhang kan ske antingen genom att vård- och omsorgsverksamheten begär uppgifter ur belastningsregistret från Polismyndigheten eller genom att verksamheten begär av den enskilde att få se ett utdrag ur registret. En ordning där den enskilde själv inhämtar registerutdrag från Polismyndigheten anses vara en mindre integritetskränkning eftersom den enskilde då har kontroll över vilka uppgifter som arbets- eller uppdragsgivaren får kännedom om. Vidare får den enskilde också möjlighet att avbryta anställnings- eller uppdragsprocessen efter inhämtandet av utdraget.

Frågan är därefter om det bör krävas av den enskilde att registerutdraget lämnas in till arbets- eller uppdragsgivaren. En sådan ordning gäller enligt lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn och lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Dessa lagar föreskriver dock att tillsyn av verksamheten ska kunna ske.¹¹⁰ Ett sådant behov finns inte vid registerkontroll av det slag

¹¹⁰ Se 13 kap. 11 § socialtjänstlagen respektive 26 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade. I SOU 2024:25 föreslås att Inspektionen för Vård och Omsorg ska få

som föreslås här. En ordning när utdrag endast visas upp minskar vidare risken för spridning av uppgifterna i belastningsregistret. Den överensstämmer även med den ordning som gäller enligt lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn och skollagen (2010:800)¹¹¹.

Det är mot den bakgrunden tillräckligt att den enskilde visar upp utdraget. Att utdraget ska visas upp innebär att arbetsgivaren tar del av innehållet men det ger inte arbetsgivaren rätt att till exempel fotografera, kopiera eller på annat sätt spara utdraget eftersom det skulle förfelat syftet med att utdraget endast ska visas upp.

Enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister har en enskild rätt att på begäran skriftligen få del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv. Ett utdrag som begärs av en enskild kan emellertid innehålla uppgifter om brott som saknar betydelse för lämplighetsbedömningen inför en anställning inom nu aktuell del av vård- och omsorgssektorn. Den enskilde bör därför ha möjlighet att begära ett utdrag som är begränsat till de brott som har betydelse för prövningen. En sådan rätt bör därför läggas till i 9 § andra stycket lagen om belastningsregister, som reglerar enskildas rätt att få ett begränsat utdrag ur registret om sig själv.

Vad gäller tillförlitligheten av ordningen att ett utdrag ur registret visas upp kan framhållas att Polismyndigheten numera har en e-tjänst där arbetsgivare kan kontrollera om ett digitalt utdrag som den arbetsökande visar upp är äkta och utfärdat av Polismyndigheten.¹¹²

Arbets- eller uppdragsgivaren får endast dokumentera att ett utdrag har uppvisats

Vissa av de särskilda registerlagarna uppställer krav på att arbetsgivaren ska bevara en kopia av registerutdraget under viss tid. Det rör sig om lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder (4 §) och lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn (3 §).

möjlighet att ta ut sanktionsutgifter bl.a. när en huvudman före sin anställning av en personal har underlåtit att kontrollera belastnings- och misstankeregistret i enlighet med lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.

¹¹¹ Ordningen i skollagen ändrades 2021 så att registerutdrag inte längre ska lämnas in utan i stället visas upp, se prop. 2020/21:152.

¹¹² <https://polisen.se/tjanster-tillstand/belastningsregistret/information-till-arbetsgivare-om-registerutdrag/>, besök den 28 juni 2024.

Enligt den ordning som stadgas i lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn (5 §) och numera även i skollagen (2 kap. 32 §) får dock en kontroll av ett registerutdrag inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

Denna utredning anser att det finns övervägande skäl att använda samma ordning som gäller enligt lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn och skollagen. En sådan ordning stärker integritetsskyddet för den enskilde genom att bidra till att minska risken för spridning av uppgifterna. Arbets- och uppdragsgivare bör således inte få dokumentera en kontroll av ett registerutdrag på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Det innebär även att varken den rättsliga grunden för att visa upp utdraget eller vad utdraget eventuellt innehöll behöver antecknas. Att arbetsgivaren skulle ha behov av mer dokumentation än att en registerkontroll har genomförts, om så skett, kan inte förutses.¹¹³

I skollagen regleras att den som ska göra anteckningen ska vara den som beslutar om att anställa, anlita eller ta emot någon (2 kap. 32 § andra meningen). Skollagen föreskriver dock en obligatorisk kontroll. De kommunala enheter som kan omfattas av den lag som föreslås här är heterogena och kan vara organiserade på olika sätt. Det finns mot denna bakgrund inte anledning att ha en liknande reglering om vem som ska göra anteckningen i lagen om registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning.

Utdraget bör inte vara äldre än sex månader

Olika tidsgränser förekommer i dessa sammanhang.¹¹⁴ Kravet på aktualitet tillgodoses bäst genom en kortare tidsgräns. En längre tidsgräns om ett år riskerar att uppgifter som varit registrerade i upp till ett år inte kommer arbetsgivaren till del. Å andra sidan medför en kortare tidsgräns en större administrativ börda för så väl den

¹¹³ Se t.ex. AD 1985 nr 129 om kommunala tillsättningsförfaranden.

¹¹⁴ Sex månader i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn (1 § fjärde stycket), ett år i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn (4 §), ett år i skollagen (2010:800, 2 kap. 31 §) och ett år i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder (1 §).

arbetsökanden som kan behöva begära ut utdrag oftare, som för Polismyndigheten som ska administrera begäran om utdrag.

Denna utredning anser att sex månader inte är en orimligt kort tid och eftersom den arbetsökande behåller utdraget efter att det uppvisats behöver personen som mest hämta ut två utdrag per år även om personen söker flera arbeten inom samma område. Samma tidsgräns finns dessutom redan i lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.¹¹⁵ Vad gäller Polismyndigheten har framkommit att hanteringen till övervägande del är digital. Inte heller av den anledningen finns det därför vägande skäl att sätta en längre tidsgräns än sex månader.

Arbetsdomstolen anger i sitt remissvar över betänkandet av utredningen om belastningsregisterkontroll i arbetslivet att det bör övervägas att utforma bestämmelsen som en rekommendation riktad till den som begär att utdraget visas upp, bland annat med beaktande av att det är tal om en fakultativ reglering och att det inte finns sanktioner. Denna utredning ansluter sig till den uppfattningen.

7.6 Vilka uppgifter som ska omfattas av kontrollen mot belastningsregistret

Förslag: Det begränsade registerutdraget ska innehålla uppgifter om brott mot 3 kap. 1, 2, 5,6 §§, 4 kap. 1, 2, 4 och 5 §§, 6 kap. 1–6 §§, 8 kap. 1, 4–6 §§, 9 kap. 1 och 3 §§, 16 kap. 8 § brottsbalken, narkotikastrafflagen, lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor och 9 kap. 1–1 a §§ vapenlagen.

Försök, förberedelse, stämpling, medverkan och underlåtelsen att avslöja eller förhindra brott till de i brottskatalogen angivna brotten ska framgå vid kontroll mot belastningsregistret.

Vad gäller alla angivna brottstyper ska dessa ha lett till någon annan påföljd än böter.

Registerutdraget ska också innehålla uppgifter om något annat brott, om påföljden även avser det brottet.

¹¹⁵ I 2 § lagen om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn finns en bestämmelse om undantag från skyldigheten att genomföra registerkontroll för den som erbjuds en förnyad anställning eller en förnyad möjlighet att på annat sätt delta i verksamheten. Till skillnad från den lag som föreslås här föreskriver dock den lagen en obligatorisk registerkontroll. Någon liknande undantagsbestämmelse finns det således inte behov av i detta förslag.

Skäl för förslaget

Utgångspunkter för bedömningen av vilka brott som ska kontrolleras

Vilka uppgifter som ska kontrolleras har stor inverkan på lagens effektivitet och dess konsekvenser. Alltför få uppgifter, dvs. en snäv s.k. brottskatalog, gör lagen mindre ändamålsenlig. En alltför stor brottskatalog å andra sidan, riskerar att göra ett oproportionerligt ingrepp i den enskildes personliga integritet och tjänar inte heller arbetsgivaren som får överskottsinformation att hantera. Det finns således anledning att noga överväga vilka uppgifter som ska omfattas av kontrollen mot belastningsregistret.

Registerutdrag enligt skollagen, lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn innehåller uppgifter om mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott (22 § tredje, femte och sjätte styckena förordningen om belastningsregister). Syftet med regleringen är att förebygga övergrepp mot barn och ungdomar. Ett registerutdrag enligt lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn innehåller fler brott (22 § fjärde stycket förordningen om belastningsregister). Det har motiverats med att det i HVB-hem ofta vistas barn med missbruksproblem och andra sociala problem.

Ännu mer omfattande uppgifter lämnas ut vid anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare. Vid en sådan situation lämnas samtliga brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter ut (11 § första stycket 5 och 21 § första stycket 2 förordningen om belastningsregister).¹¹⁶

Med beaktande av det behov som kommunen har å ena sidan, och den enskildes personliga integritet å andra sidan, bedöms inledningsvis att det inte finns grund för att det registerutdrag som ska visas upp av den som ska anställas för att utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning, ska

¹¹⁶ Vad gäller förhållandet mellan dessa bestämmelser och lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, uttalade regeringen att det saknas anledning att frånta HVB den möjlighet de idag har att få ut mer fullständiga utdrag ur registren, se prop. 2006/07:37 s. 20.

omfatta alla typer av brott. Vissa brott, t.ex. viss ekonomisk brottslighet, torde det inte finnas ett generellt behov för de arbets- eller uppdragsgivare som här är aktuellt att ta del av. I vart fall är behovet inte så generellt att det motiverar att samtliga brott ska ingå vid ett registerutdrag.

Det kan däremot finnas anledning att överväga om ett registerutdrag bör innehålla fler brott än vad ett registerutdrag inom skolan¹¹⁷ eller LSS-verksamhet för barn gör. Syftet här är inte begränsat till att förebygga övergrepp, utan även bland annat att uppmärksamma den potentiella arbetsgivaren om tidigare begångna stölder.

I betänkandet av Utredningen om belastningsregisterkontroll i arbetslivet föreslogs att brottskatalogen skulle omfatta brott mot 3 kap. (brott mot liv och hälsa), 4 kap. (brott mot frihet och frid), 6 kap. (sexuallbrott), 8 kap. (stöld, rån och andra tillgreppsbrott), 9 kap. (bedrägeri och annan oredlighet), 10 kap. (förskingring, annan trolöshet och mutbrott), 14 kap. (förfalskningsbrott) brottsbalken, narkotikastrafflagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Det inkom få remissynpunkter på den föreslagna brottskatalogen.¹¹⁸

Utredningen anser att dessa brottsbalksbrott ska framgå av ett registerutdrag

Denna utredning anser att en bedömning av vilka typer av brott som ska framgå i ett registerutdrag bör ta sin utgångspunkt i de skyddsvärden som lagen avser att beakta. Det må vara självklart men det förtjänar ändå att erinra om att ett begånget brott kan vara moraliskt förkastligt utan att det för den skull generellt sett finns anledning att anta att det finns en koppling till, eller skulle påverka, ett arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning.

I beaktande bör också tas att det kan vara svårt att i det enskilda fallet avgöra om det begångna brottet ger anledning att tro att den

¹¹⁷ En utredare har fått i uppdrag att bl.a. göra en översyn av vilka brott som bör ingå dels i det utdrag ur belastningsregistret som enligt skollagen ska uppvisas av den som erbjuds en anställning eller på annat sätt ska anlitas eller tas emot inom skolväsendet eller annan pedagogisk verksamhet, dels i den registerkontroll som kan göras av en person som är över 15 år och som är folkbokförd där pedagogisk omsorg ska bedrivas (U 2024 B). Se även promemorian Utökad kontroll av uppgifter i belastningsregistret (2024-04-05, U2024/01028).

¹¹⁸ En remissinstans ifrågasatte dock att 10 kap. brottsbalken skulle inkluderas. Landsorganisationen (LO), remissvar daterad den 16 september 2019, dnr 20190187.

aktuella personen är olämplig för den ifrågavarande anställning utan att ta del av annat underlag som till exempel brottmålsdomen.

Utifrån syftet med registerkontrollen anser utredningen att brottskatalogen behöver mer nyanser än vad som föreslogs i SOU 2019:19. Utredningen anser inledningsvis att de brott där det kan finnas en relevant och påtaglig koppling till arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning är bl.a. följande: mord, dråp, misshandel (även ringa), grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång och grovt olaga tvång, olaga hot och grovt olaga hot.

Vad gäller sexualbrotten anser utredningen att följande brott ska framgå av ett registerutdrag: våldtäkt (även mindre grovt och grovt), oaktsam våldtäkt, sexuellt övergrepp (även mindre grovt och grovt), oaktsamt sexuellt övergrepp, våldtäkt mot barn (även grovt), sexuellt utnyttjande av barn och sexuellt övergrepp mot barn (även mindre grovt och grovt). Dessa brott har en sådan koppling till det integritetsnära arbete som är aktuellt i sammanhanget att det är befogat att ta med dem.

I 8 kap. brottsbalken regleras stöld, rån och andra tillgreppsbrott. Utredningen anser att relevanta brott att ta med vid en registerkontroll här är stöld (inklusive grov men inte ringa stöld), inbrottsstöld, rån och grovt rån. En förmögenhetsöverföring kan även ske genom bedrägeri och annan oredlighet. Det är därför relevant att ta med även bedrägeri (inklusive grovt brott men inte ringa).

I 16 kap. finns vissa brott som har koppling till barn och unga och djur. Utredningen anser att det inte finns en sådan tydlig koppling mellan dessa brott och de aktuella grupperna att det finns anledning att utvidga brottskatalogen med dessa brott. Det finns dock anledning att se annorlunda på brottet hets mot folkgrupp (8 §) med hänsyn till att de arbetssökande ska arbeta med utsatta grupper som kan komma från diversifierade bakgrunder och som generellt sett kan förväntas vara i en beroendeställning till personalen. Detta sistnämnda brott bör därför framgå av ett utdrag.

Utredningen anser att även dessa brott ska framgå av ett registerutdrag

I 9 kap. 1–2 § vapenlagen (1996:67) finns bestämmelser om straff avseende bland annat innehav av skjutvapen utan att ha rätt till det och vissa andra uppräknade situationer. Utifrån att denna lag syftar till att värna de utpekade grupperna förslås att 9 kap. 1–1 a §§ ska framgå av ett registerutdrag.¹¹⁹

Av betydelse är i detta sammanhang att många vård- och omsorgstagare förvarar mediciner i sina hem, även narkotikaklassad sådan, och att det därför även får anses svara mot ett befogat intresse att få kännedom om brott mot narkotikastrafflagen (1968:64) och lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.¹²⁰

Under uppdragets gång har övervägts om eventuellt vissa brott enligt lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott bör inkluderas. Det skulle kunna vara relevant för en arbetsgivare att få reda på till exempel om en person dömts för olovlig körning om anställningen i t.ex. hemtjänsten kräver att arbetstagaren kör bil mellan besök hos brukare. Om det ingår i anställningen att köra bil kan en arbetsgivare även vara betjänt av att få reda på om personen dömts för rattfylleri under påverkan av alkohol eller efter att ha intagit narkotika. Som motstående intresse finns dock den enskildas personliga integritet och det har under detta uppdrags gång inte framkommit att bilkörning generellt sett är en del av arbetsuppgifterna för de insatser som är aktuella här. Det har således inte framkommit att kommunerna har ett mer generellt behov av dessa uppgifter. Innehav av körkort kan dessutom kontrolleras på andra tillförlitliga sätt. Vad gäller rattfylleri kan det för att förhindra brott vara effektivare, om än dyrare, att installera alkohollås i tjänstebilar. Övervägande skäl har mot denna bakgrund inte framkommit för att inkludera alla eller några utvalda brott enligt lagen om straff för vissa trafikbrott.

Utredningen har även övervägt om det finns anledning att inkludera brott enligt lag (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål, lagen (1991:1969) om förbud mot vissa

¹¹⁹ Det kan noteras att 22 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister första stycket 3 omfattar vapenlagen (1996:67), vapenförordningen (1996:70) och äldre vapenlagstiftning. Utifrån att personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet anser denna utredning att förslaget här kan begränsas till 9 kap. 1–1 a §§ vapenlagen.

¹²⁰ Lagtekniskt föreslås att det görs genom en hänvisning till de aktuella lagarna på samma sätt som redan är reglerat avseende registerutdrag som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.

dopningsmedel och straff enligt 11 kap. alkohollagen (2010:1622) men inte funnit att dessa är relevanta i detta sammanhang utifrån syftet med lagen.

Registerutdraget bör, på samma sätt som övriga ovan nämnda verksamheters utdrag, även innehålla uppgifter om något annat brott, om påföljden även avser det brottet. Det följer systematiken i övrigt i 22 § förordning om belastningsregister och förefaller nödvändig utifrån att huvudregeln är att när någon döms för flera brott, ska rätten döma till en gemensam påföljd för brotten, om inte något annat är föreskrivet (30 kap. 3 § brottsbalken)¹²¹.

Försök, förberedelse, stämpling, medverkan och underlåtelse att avslöja eller förhindra brott samt något om gallring

Självständiga brott är gärningar som har fullbordats i enlighet med en straffbestämmelse. Osjälvständiga brott karakteriseras av att ansvaret inte följer enbart av en straffbestämmelse, utan enligt denna i kombination med någon eller några andra bestämmelser. De osjälvständiga brotten handlar dels om gärningar som utgör steg på vägen till fullbordade brott – försök, förberedelse och stämpling –, dels om gärningar som består i medverkan till brott och underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott.

I kontakter med Polismyndigheten har framkommit att de osjälvständiga brotten framgår av ett registerutdrag om straffbestämmelsen, som utgör ett självständigt brott, är angiven i domslutet vid en fällande dom. Det behövs således ingen särskild reglering för att försök, förberedelse, stämpling, medverkan och underlåtelse att avslöja eller förhindra brott ska framgå. Någon anledning att exkludera de osjälvständiga brotten till de brottstyper som ingår i brottskatalogen har heller inte framkommit. Däremot är den omständigheten att det är tal om ett s.k. osjälvständigt brott något som bör tas i beaktan av den arbetsgivare som använder registerutdrag som underlag vid en lämplighetsbedömning.

I lagen om belastningsregister finns bestämmelser om gallring (16–18 §§). Det har under arbetet med detta uppdrag framförts önskemål om att uppgifter om till exempel domar avseende sexual-

¹²¹ I 2 § förordning (1999:1134) om belastningsregister framgår att registret ska innehålla uppgifter om bl.a. påföljden.

brott ska framgå av ett registerutdrag oavsett hur gamla de är.¹²² Det har också framkommit att vissa kommuner är endast intresserade av domar och beslut som inträffat de senaste åren, dvs. i vissa fall mindre omfattande uppgifter än som framgår av vissa begränsade registerutdrag idag. Detta är dock frågor som är större och mer generella än vad denna utredning har att titta på.

Brotten ska ha lett till annan påföljd än böter

Utredningen om belastningsregisterkontroll i arbetslivet föreslog att det borde införas en begränsning i form av att brotten ska ha lett till någon annan påföljd än böter.¹²³ Utredningen ansåg att det är en rimlig avvägning mellan behovet för verksamheten och den enskildes personliga integritet. Något uttryckligt ifrågasättande av denna begränsning framkom inte vid remittering.

Vid arbete med detta uppdrag har övervägts om detta är en rimlig och ändamålsenlig avvägning. Till exempel upprepade bötesstraff för ringa narkotikabrott kan visa på ett narkotikamissbruk och dessutom en kontaktyta med kriminalitet. Detta är en sådan uppgift som en arbets- eller uppdragsgivare skulle vara betjänta av att få reda på. På lika sätt kan upprepade stölder, om än ringa, visa på ett mönster. Utifrån vad som framkommit under detta uppdrag är det främst situationen vid upprepad likartad brottslighet som det kan övervägas om begränsningen till att påföljden har lett till något annat än böter är ändamålsenlig. Vad gäller denna situation bör därför det följande beaktas.

Det är först och främst inte alla brott som ingår i den ovan angivna brottskatalogen som ens kan leda till ett bötesstraff, dvs. straffskalan är lägst fängelse. Vad gäller vilket straff som utdöms när både böter och fängelse ingår i straffskalan beaktas bland annat brottets straffvärde. Vid bedömningen av brottets straffvärde ska i sin tur bland annat beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om

¹²² Domarna eller besluten som legat till grund för uppgifterna i registret är dock tillgängliga som offentliga handlingar från respektive domstol.

¹²³ Med påföljd för brott förstås i brottsbalken böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård (1 kap. 3 § BrB). Det finns vidare tre sorters böter; dagsböter, penningböter eller normerade böter. Enligt brottsbalken gäller vidare att om viss bötesform inte är föreskriven för brottet, döms böter ut i dagsböter eller, om brottet bör föranleda lägre straff än trettio dagsböter, i penningböter. Här används ordet "böter" som att det omfattar alla tre varianter.

detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person (29 kap. 1 § brottsbalken). Även försvårande omständigheter (29 kap. 2 § brottsbalken) och förmildrande omständigheter (29 kap. 3 § brottsbalken) ska tas i beaktan. Vid straffmätningen ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skäligen omfattning beakta även vissa i 29 kap. 5–7 §§ brottsbalken angivna omständigheter. Av 30 kap. 4 § brottsbalken framgår vidare att rätten vid val av påföljd ska fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Som skäl för fängelse får rätten dock, utöver brottslighetens straffvärde och art, beakta att den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott, vilket inkluderar om brottsligheten har varit likartad.

Utifrån en helhetsbedömning av vad som ansetts ovan bedöms en begränsning till att brotten ska ha lett till annan följd än böter som lämplig för att exkludera situationer där den arbetssökandes skydd för den personliga integriteten väger över.

7.7 Brottsmisstankar för vilka åtal väckts ska ingå i registerkontrollen

Förslag: En registerkontroll ska omfatta uppgifter ur misstankeregistret för vilka åtal har väckts.

Utdraget ur misstankeregistret ska innehålla uppgifter om åtal som väckts avseende samma brott som framgår av ett registerutdrag ur belastningsregistret enligt denna lag.

Den som begär att ett utdrag ur misstankeregistret visas upp bör kräva att utdraget inte är äldre än sex månader.

Kontrollen får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

Skäl för förslaget

Misstankeregistret, åtal och oskuldspresumtionen

Riktighet och tillförlitlighet i en brottsmisstanke kan vara svår att bedöma. Det var bland annat en av anledningarna till att det skapades ett separat misstankeregister, för att skilda kategorier av lagrade uppgifter så långt som möjligt ska hållas åtskilda.¹²⁴

Registret som Polismyndigheten för enligt lagen (1998:621) om misstankeregister innehåller misstankar av olika styrka; från lägst skälig misstanke, och fram till dess att skuldfrågan är avgjord. Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken ska åklagaren, om inte annat är stadgat, tala å brott, som hör under allmänt åtal. Detta stadgande uttrycker en regel om åklagarens åtalsplikt och anses innebära att åklagaren är skyldig att väcka åtal när tillräckliga skäl föreligger. Detta är fallet när den misstänktes sakfällande kan emotses på objektiva grunder. Vid ”sannolika skäl”, som alltså innefattar en lägre bevisstyrka, finns inte någon åtalsplikt.¹²⁵

En prövning i domstol utgör en grundläggande rättssäkerhetsgaranti i ett rättssamhälle. I brottmål är det åklagaren som har bevisbördan, det är åklagaren som ska bevisa att den misstänkta personen, den tilltalade, har begått det brott som åklagaren påstår, och beviskravet för fällande dom är högt ställt. Var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen fastställts. Den senare principen, oskuldspresumtionen, återfinns bland annat i artikel 6.2 Europakonventionen och artikel 48 EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.¹²⁶

¹²⁴ Se kapitel Regelverket kring kontroll i belastnings- och misstankeregistren samt en nordisk utblick under avsnitt Registrets ändamål, innehåll och gallring.

¹²⁵ Peter Fitger m.fl, Rättegångsbalken, (den 20 juni 2024, version 96, JUNO), kommentaren till 20 kap. 6 §.

¹²⁶ Det kan ifrågasättas om oskuldspresumtionen omfattar de anställningssituationer som det här är tal om. Artikel 6 i Europakonventionen har rubriken ”Rätt till en rättvis rättegång”. Artikel 48 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna är placerad i en avdelning med rubriken ”Rättsskipning”. För en genomgång av Europadomstolens praxis som rör tillämpningen av artikel 6.2 i Europakonventionen utanför det egentliga domstolsförfarandet se SOU 2017:17 s. 82 f.

Vid vissa registerkontroller framgår uppgifter ur misstanke- registret

Myndigheter har rätt att få uppgifter ur misstankeregistret bland annat i den utsträckning som regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det (5 § 2 lagen [1998:621] om misstankeregister). Även enskilda har i vissa fall rätt att få ut uppgifter ur misstankeregistret (8 och 8 a §§ lagen om misstankeregister). Vissa myndigheter har rätt att få ut fullständiga uppgifter (3 § förordningen [1999:1135] om misstankeregister). Enligt 4 § förordningen om misstankeregister ska en uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts lämnas ut på begäran till drygt tjugo olika myndigheter och i en lång rad av olika situationer. I sjätte punkten regleras till exempel att en uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av bl.a. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare. Enskildas rätt att få ut uppgifter är också enligt förordningen begränsad till brott för vilka åtal har väckts (8 och 8 a §§).

Lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn ger arbetsgivare tillgång till uppgifter ur misstankeregistret.¹²⁷ Vid införandet av den lagen angavs att avgörande för frågan om krav på en obligatorisk registerkontroll ska införas är avvägningen mellan å ena sidan intresset att minska riskerna för övergrepp och å andra sidan skyddet för den personliga integriteten. Vid den avvägningen ansåg regeringen att skälen för en kontroll väger så tungt att det måste accepteras att skyddet för den personliga integriteten får vidkännas en viss inskränkning. Vad gäller skälen så angavs att det är tal om barn i HVB-hem som är särskilt utsatta. En begränsning infördes dock. Det är endast misstankar där åtal har väckts som omfattas av de uppgifter som arbetsgivaren kan få ut. Regeringen motiverade denna begränsning med dels en kvalitetskontroll i form av att det krävs att en åklagare på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom för att åtala, dels att det vore olämpligt om ett HVB utan att ha vetskap om det kan anställa

¹²⁷ Från början omfattades endast HVB men senare har lagen gjorts mer generell och omfattar även stödboenden. Se prop. 2015/16:43.

en person som står under åtal för något av de brott som efter en fällande dom ingår i kontrollen. Gällande övriga uppgifter angavs att osäkerheten är så stor att det av integritetsskäl inte är lämpligt att de ingår i kontrollen.

Brottsmisstankar där åtal har väckts ska ingå i registerkontrollen

En anställning är i sig ett långtgående åtagande för en kommunal arbetsgivare. En kommunal arbetsgivaren har i princip fri anställningsrätt och till skillnad från vad som gäller för anställningar som omfattas av lagen (1994:260) om offentlig anställning finns inget krav på att avseende bara får fästas vid grunder såsom förtjänst och skicklighet.¹²⁸ Det finns vidare ett arbetsrättsligt regelverk som begränsar möjligheten att avsluta en pågående anställning. Det är därför viktigt att arbetsgivaren kan fatta beslut om anställningar på ett relevant faktaunderlag.

Som framgår ovan finns det redan reglerat situationer där även uppgifter ur misstankeregistret lämnas ut i samband med anställning till en tjänst som inte är placerad i säkerhetsklass. I dessa situationer, och med den begränsning att åtal ska vara väckt, har skyddsaspekten bedömts väga över andra syften. Utredningen anser att samma skyddsaspekt väger över vad gäller registerutdrag för anställning vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning.

Det förtjänas att nämna att misstankeregistret innehåller brottsmisstankar som inte är delgivna den enskilde. Det kan också förekomma ogrundade och illasinnade brottsanmälningar. Sådana situationer, om misstankarna har blivit intagna i registret, hanteras genom att det krävs att åtal har väckts för att misstanken ska framgå av ett registerutdrag med stöd av den föreslagna lagen.

Vid en begäran om registerutdrag bör således även ingå uppgifter om misstankar där åtal har väckts. Förslaget leder till ändringar i bl.a. lagen om misstankeregister där det föreslås att en hänvisning till den nya lagen tas in i 8 a §. Hänvisningen medför att vad som anges i andra och tredje styckena, dvs. att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ska innehålla, att en begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig samt att Polis-

¹²⁸ Det finns en möjlighet för kommuninvånare att få anställningsbeslut prövade i domstol via laglighetsprövning enligt kommunallagen.

myndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person¹²⁹, kommer att omfatta även den nu aktuella lagen.

Samma brottskatalog som vid kontroll i belastningsregistret och vissa andra krav på utdraget

Det är naturligt att det endast är brottsmisstankar som ingår i den brottskatalog som gäller belastningsregistret som ska gälla misstankeregistret.

Vad gäller registerkontroll mot belastningsregistret föreslås ovan att endast brotten som har lett till annan följd än böter ska inkluderas. Någon liknande begränsning låter sig naturligtvis inte göras vad gäller misstankar. Det medför att i situationen där åtal har väckts för något av de brott som ingår i brottskatalogen men där åtalet ännu inte har blivit prövat, kommer potentiellt utdraget ur misstankeregistret att innehålla mer omfattande uppgifter.

Det bör dock framhållas att det finns inget förbud eller liknande mot att anställa någon som har annat än ett blankt registerutdrag. Det finns också möjlighet för kommunen att ta del av de offentliga handlingar som finns hos domstolen alternativt att avvakta domstolens prövning eller en lagakraftvunnen dom innan anställningsbeslut, om misstanken framstår som relevant för tjänsten. En registerkontroll som omfattar uppgifter ur misstankeregistret där åtal väckts bedöms mot den bakgrunden som proportionerlig.

Ovan föreslås att den som begär att ett utdrag ur belastningsregistret visas upp bör kräva att utdraget inte är äldre än sex månader. Förändringar i misstankeregistret kan av naturliga skäl ske snabbare än i belastningsregistret.¹³⁰ Av praktiska skäl bör det dock vara samma tidsgräns som vad gäller för belastningsregistret. En kontroll av ett utdrag ur misstankeregistret får, som för ett dito ur belastningsregistret, inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

¹²⁹ Denna mening innebär att det är möjligt att ge in en begäran i elektronisk form, så länge Polismyndigheten kan säkerställa att begäran görs av en behörig person, se prop. 2018/19:65 s. 189.

¹³⁰ Det är inte alla brottsmisstankar som ska registreras i registret. Det krävs bl.a. att misstanken är att bedöma som "skäligen", en bedömning som kan ändras under förundersökningens gång.

7.8 Sekretess och tystnadsplikt

Bedömning: I likhet med vad som gäller i fråga om sekretess i ärenden om anställning inom andra områden, bör det inte införas bestämmelser om sekretess för uppgifter ur belastningsregistret eller misstankeregistret i ärenden om anställning för arbete med äldre eller personer med funktionsnedsättning. Inte heller bör det införas bestämmelser om tystnadsplikt.

Skäl för bedömningen

Regleringen kring sekretess och tystnadsplikt

I 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) regleras sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m.. Uppgifter i belastningsregistret omfattas av absolut sekretess enligt bestämmelsen 35 kap. 3 §. Uppgifter från registret får därför lämnas ut endast i enlighet med vad som anges i den särskilda registerlagstiftningen, se 6–15 §§ lagen (1998:620) om belastningsregister, och i lagstiftningen om säkerhetsskydd.¹³¹

Den absoluta sekretessens räckvidd i 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen begränsas vidare till den registerförande myndigheten, dvs. Polismyndigheten, och de myndigheterna som har direktåtkomst så länge uppgiften är kvar i registret. När en uppgift tas ut av en myndighet för att användas i den egna verksamheten gäller i stället i förekommande fall sekretess enligt de bestämmelser som gäller för denna verksamhet.¹³²

I 19 § lagen om belastningsregister regleras att den som med stöd av belastningsregisterlagen har fått del av uppgifter om någon annans personliga förhållanden inte obehörigen får röja dessa uppgifter samt att i det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Utredningen uppfattar den sistnämnda bestämmelsen som att den inte omfattar de arbetsgivare alternativt uppdragsgivare som med stöd av den särskilda register-

¹³¹ Katrin Hollunger Wågner, Offentlighets- och sekretesslagen, JUNO den 15 juli 2024, kommentar till 35 kap. 3 §.

¹³² Prop. 1999/2000:67 s. 25 f.

lagstiftningen får del av utdrag ur belastningsregistret som en enskild visar upp för dem.¹³³

Vad gäller misstankeregistret omfattas det, till skillnad från belastningsregistret, inte av absolut sekretess. Misstankeregistret omfattas dock av stark sekretess och uppgifter ur registret får endast lämnas ut om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men, se 35 kap. 1 § 6 offentlighets- och sekretesslagen. I lagen om misstankeregistret finns en motsvarande bestämmelse till 19 § lagen om belastningsregister som rör tystnadsplikt.

Vad gäller sekretess i ärenden om anställning kan följande noteras. I 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen regleras sekretess till skydd för enskild i personaladministrativ verksamhet. Enligt 39 kap. 2 § samma lag gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för dels uppgift om en enskilds hälsotillstånd, dels sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av en anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Det anges uttryckligen att sekretessen inte gäller i ärende om anställning, med undantag för uppgifter hänförliga till urvalstester och ärenden om anställning av vissa myndighetschefer.¹³⁴

I förarbeten har tidigare uttalats att offentlighet i princip bör råda i tjänstetillsättningsärenden.¹³⁵

Lämplighetsprövningsutredningen, som övervägde registerkontroll av arbetssökande eller redan anställda inom förskoleverksamhet, skola eller skolbarnsomsorg, föreslog att det skulle införas ett nytt lagrum som angav att uppgifter i registerutdrag som lämnats enligt skollagen skulle omfattas av ett starkt sekretesskydd samt en tillhörande tystnadsplikt.¹³⁶ Lagrådet var dock skeptiskt och uttalade att det har varit en viktig princip att det ska vara offentlighet i ärenden om anställning samt att frågan om undantag från denna princip bör prövas noga. Lagrådet lyfte även att det kan ifrågasättas

¹³³ Jfr Lagrådets yttrande över bl.a. förslag till lag om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, 6 §, utdrag ur protokoll vid sammanträde 2000-05-18.

¹³⁴ Se även HFD 2020 not 26. För att ett utlämnande av en allmän handling ska bli aktuellt måste i övrigt myndigheten förvara en handling, vilket inte är fallet om handlingen endast visats upp, såsom föreslås här. En anteckning om att ett utdrag har visats upp torde inte omfattas av sekretess.

¹³⁵ Prop. 1979/80:2 Del A s 201.

¹³⁶ SOU 1998:69 s. 132.

om det är mer angeläget med sekretess i den nu aktuella typen av anställningsärenden än i andra där registerutdrag förekommer samt att sekretessen inte kommer att gälla innehållet i registerutdrag som är "blanka".¹³⁷ Med anledning av Lagrådets synpunkter föreslog regeringen inte någon reglering av sekretess för uppgifter som förekommer i registerutdrag i det allmännas verksamhet och inte heller någon regel om tystnadsplikt för uppgifter i registerutdrag som förekommer i enskild verksamhet.¹³⁸

I betänkande av Leverantörskontrollutredningen föreslås att det ska införas bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt för uppgifter som förekommer i angelägenhet som avser behandling av belastningsuppgifter i samband med bl.a. upphandling. Det motiveras bland annat utifrån att det inte endast är belastningsuppgifter i enskilda ärenden som kommer bli offentliga i avsaknad av kompletterande sekretessbestämmelser utan även olika typer av sammanställningar av uppgifter.¹³⁹ Utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktiven, som lämnar förslag om bakgrundskontroller enligt CER-direktivet, föreslår att sekretess ska gälla för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i angelägenhet som rör den aktuella bakgrundskontrollen.¹⁴⁰

Utredningen bedömer att det inte bör införas några bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt

Genom det förslag som läggs fram i denna promemoria kommer enskilda ha rätt att få ett begränsat utdrag ur belastnings- respektive misstankeregistret. Förslaget medför således en potentiellt ökad spridning av uppgifter ur belastnings- och misstankeregistret till kommuner och andra arbets- och uppdragsgivare som med stöd av

¹³⁷ Vad gäller blanka utdrag anförde Lagrådet att sådana skall lämnas ut eftersom det torde stå klart att den enskilde eller närstående inte lider men om uppgiften om avsaknad av belastningsuppgifter röjs. Det betyder, enligt Lagrådet, att om någon begär att få del av ett registerutdrag och nekas detta, kan slutsatsen dras att det finns någon belastningsuppgift av det slag som utdraget är avsett att innehålla. Den arbetssökande blir då nästan lika illa ställd som om utdraget hade lämnats ut. Lagrådets yttrande, prop. 1999/2000:123, bilaga 5.

¹³⁸ Prop. 1999/2000:123 s. 30.

¹³⁹ SOU 2023:43 s. 173 f.

¹⁴⁰ SOU 2024 :64.

den föreslagna lagen kan begära att en enskild visar upp ett registerutdrag vid rekrytering. Uppgifter i registerutdrag som förekommer i anställningsärenden omfattas idag som huvudregel inte av något sekretesskydd eller tystnadsplikt. Det finns således anledning att överväga om det bör införas något skydd för dessa uppgifter.

Vid en sådan bedömning bör utgångspunkt tas i principen som gällt sedan länge om att offentlighet i princip ska råda i tjänsteställningsärenden. Argument för att göra avsteg från den principen skulle kunna vara att uppgifter om brott utgör integritetskänsliga uppgifter och att en sekretessreglering skulle kunna vara ett sätt att skydda dessa uppgifter i den enskildes intresse. Att nu även uppgifter om brott för vilka åtal har väckts framgår av ett registerutdrag förstärker det argumentet. Utan ett sekretesskydd respektive tystnadsplikt skulle det också kunna tänkas att personer som visserligen är dömda eller misstänkta för brott, men ändå skulle kunna vara lämpliga för anställning, avhåller sig från att ens ansöka. Det skulle i sin tur kunna påverka antalet sökande och eventuellt i förlängningen personalförsörjningen inom äldre- och omsorgsvården.

Som motargument till det kan dock framhållas att denna möjliga konsekvens motverkas av att registerutdragen är begränsade av en brottskatalog och att det kan även vara en fråga om hur och vilken information som lämnas till potentiella sökande. Spridningen av uppgifterna påverkas också av att det föreslås att utdrag endast ska visas upp.

Det bör även beaktas att någon liknande reglering inte finns avseende registerutdrag som visas upp eller ges in med stöd av skollagen (2010:800)¹⁴¹, lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder eller lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Ett sekretesskydd och en tystnadsplikt för uppgifter ur belastningsregistret i enbart detta sammanhang som nu är aktuellt skulle således bidra till en snedvriden reglering i förhållande till övriga registerkontrollagar. Det kan även tänkas skapa praktiska tillämpningsproblem för arbetsgivare

¹⁴¹ Se ovan. Notera dock angående skollagen att regeringen har gett en utredare i uppdrag att bl.a. vid behov lämna förslag i fråga om dataskydd, sekretess och tystnadsplikt som kan behövas till följd av övriga förslag. Se Utbildningsdepartementet, U2024/01028, den 2 april 2024.

som har att hantera olika typer av begränsade registerutdrag i samband med rekryteringar.

En bestämmelse om sekretess och tystnadsplikt för uppgifter ur belastnings- och misstankeregistret som förekommer i ärenden om anställning för arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning skulle visserligen stärka skyddet för den arbetssökandes integritet. Utredningen kan dock inte se ett argument för ett sekretesskydd väger så tungt att det finns anledning att frångå den generella principen om offentlighet vid tjänstetillsättningsärenden, som inkluderar möjlighet till insyn i offentlig verksamhet. Leverantörskontrollutredningen och Utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktiven som föreslår sådana regleringar har andra syften och sammanhang att beakta. Utredningens slutsats blir därför att det inte bör införas bestämmelser om att sekretess ska gälla för uppgifter i belastnings- eller misstankeregistret i ärenden om anställning för arbete med äldre eller personer med funktionsnedsättning.¹⁴² Inte heller har det framkommit övervägande skäl för att införa en tystnadsplikt. Regleringen blir med denna bedömning jämställd med vad som gäller i fråga om sekretess och tystnadsplikt vid övriga begränsade registerutdrag till skydd för utsatta grupper.

7.9 Konsekvenser för den personliga integriteten

Intrånget i den personliga integriteten är proportionerligt

Bedömning: Intresset av att värna äldre och personer med funktionsnedsättning väger, tillsammans med utformningen av registerkontrollen, över intresset av skydd för den personliga integriteten hos den som erbjuds arbete.

¹⁴² När frågan tidigare har övervägts, i samma sammanhang som nu, har man landat i samma slutsats. SOU 2014:48, bilaga 8 och SOU 2019:19 s. 273. Det ska dock noteras att dåvarande Datainspektionen i ett remissvar angav att det enligt myndighetens uppfattning skulle kunna behövas en tystnadsplikt för den som den enskilde visar upp ett registerutdrag för i de situationer då arbets- och uppdragstagaren endast får notera att utdraget visats upp (Datainspektionens dnr DI2019-6892).

Skäl för bedömningen

Reglering till skydd för den personliga integriteten finns både i regeringsformen och i olika internationella rättsakter, bland annat Europakonventionen. Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Vissa fri- och rättigheter får begränsas, bland annat skyddet mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningarna får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Enligt Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8.1). Åtnjutandet av denna rättighet får inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. förebyggande av brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2).

Som framhållits har äldre personer och personer med funktionsnedsättning många gånger en särskild utsatthet och ett beroende av personalen som medför att kraven på trygghet i vården och omsorgen måste väga mycket tungt. Det gäller särskilt om vården eller omsorgen utförs i den enskildes hem. Det är dock inte tillräckligt att ett skyddsvärt intresse kan åberopas för att tillåta registerkontroll av arbetssökande inom en viss verksamhet. Kontrollen måste även vara proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och till de intressen som talar emot en sådan kontroll. En avvägning måste därför göras mellan dels vård- och omsorgsverksamhetens behov av att kontrollera belastningsregister för att tillgodose vård- och omsorgstagarnas berättigade krav på trygghet, dels skyddet för den arbetssökandes personliga integritet. Även intresset av att en dömd persons återanpassning till samhället inte försvåras kan vägas in.

Vid den avvägning som ska göras kan följande beaktas. De verksamheter inom vård och omsorg som utför insatser åt äldre och personer med funktionsnedsättning utgör en stor sektor på arbetsmarknaden med förhållandevis hög personalomsättning. I

varierande grad förekommer korttidsanställningar, vikariat och inhyrd personal från bemanningsföretag. Det innebär att det är fråga om ett större antal personer som kan bli föremål för en registerkontroll, vilket kan utgöra ett argument mot registerkontroll (jfr prop. 2009/10:210 s. 168). Samtidigt innebär en hög personalomsättning och det stora behov av personal inom sektorn som finns även att det föreligger en ökad risk för snabbare rekryteringar.

Det bör samtidigt framhållas att blanka utdrag ur belastningsregistret respektive misstankeregistret i sig inte garanterar att en person är lämplig för en viss anställning. Att någon har straffats för brott innebär inte heller att han eller hon nödvändigtvis behöver vara olämplig för att arbeta inom vård och omsorg. Förekomsten av avsnitt i registerna är bara en av flera omständigheter som bör vägas in vid en anställning.

Det finns heller inget förbud för en arbetsgivare att anställa någon som förekommer i belastningsregistret eller misstankeregistret. Förslaget påverkar inte kommunens s.k. fria anställningsrätt.

Vid intresseavvägningen är det även av särskild betydelse att förslaget är avgränsat till registerkontroll av personal som utför insatser i vård- eller omsorgstagarans hem samt avgränsningen av uppgifterna till vissa brott som framgår av ett registerutdrag. Det är svårt att bortse ifrån att det idag inträffar att arbetsgivare inom vård- och omsorgssektorn begär att få del av ett utdrag som den enskilde begärt ut med stöd av 9 § första stycket lagen om belastningsregister, bl.a. eftersom det inte finns ett utdrag som är anpassat för detta område. En möjlighet till utdrag skulle ur den aspekten medföra en möjlighet till ett mindre intrång i den personliga integriteten för den enskilde jämfört med hur situationen i praktiken kan se ut idag.

Slutsatsen blir mot denna bakgrund att skälen för att tillåta en registerkontroll väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten. De verksamheter inom vård och omsorg som utför insatser i hemmet åt äldre och personer med funktionsnedsättning bör alltså ha möjlighet att ta del av uppgifter ur belastningsregistret respektive brottsmisstankar för vilka åtal har väckts beträffande personal som anställs för att utföra sådana insatser.

Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

Bedömning: Den föreslagna registerkontrollen är förenlig med dataskyddsregleringen.

Skäl för bedömningen

Bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns bland annat i EU:s dataskyddsförordning, dvs. 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) och i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Förslaget här innebär att arbetsgivaren får stöd för att begära av den arbets sökande att visa upp ett begränsat utdrag ur belastningsregistret respektive misstankeregistret. Utdraget ska visas upp inför anställning till vissa arbeten med äldre och personer med funktionsnedsättning. Den berör således potentiellt en relativt stor grupp arbets sökande på arbetsmarknaden, men förslaget är begränsat utifrån de arbetsuppgifter som är aktuella i anställningen i syfte att minska integritetsintrånget. Syftet är att skydda grupper som är särskilt utsatta genom sin beroendeställning i relation till vård- och omsorgspersonal. Eftersom det är den arbets sökande som ska visa upp utdrag har denne vidare rådighet över valet att gå vidare med rekryteringen innan uppgifterna når den potentiella arbetsgivaren. Spridningen av uppgifterna hålls vidare ner genom dels att arbetsgivaren kan underlåta en registerkontroll när denne anser att situationen inte kräver det, dels genom att utdraget endast visas upp.

Denna sista omständighet, att utdraget endast visas upp i stället för att arbetsgivaren begär att få del av uppgifterna från Polismyndigheten¹⁴³ eller att den arbets sökande lämnar in ett utdrag¹⁴⁴, har ansetts minska integritetsintrånget för den enskilde.

I artikel 10 i dataskyddsförordningen regleras ett särskilt skydd för behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål

¹⁴³ Se t.ex. prop. 1999/2000:123 s. 26.

¹⁴⁴ Prop. 2020/21:152 s. 38 ff.

och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder. De personuppgifter som är relevanta i detta sammanhang är uppgifter om tidigare brottmålsdomar och brottsmisstankar för vilka åtal har väckts. Vad gäller den senare kategorin torde även dessa uppgifter omfattas av artikel 10.¹⁴⁵

En enskild ska således genom den föreslagna lagen få rätt att få ut ett begränsat utdrag ur belastnings- respektive misstankeregistret om sig själv, vilket ska framgå av lagen om belastningsregister och lagen om misstankeregister. En potentiell arbetsgivare får vidare rätt att kräva att utdraget visas upp av den enskilde, som en del av en lämplighetsprövning inför beslut om anställning.

Att den som företräder arbetsgivaren tar del av innehållet i registerutdraget och antecknar att ett registerutdrag visas upp utan att något om innehållet i utdraget noteras, har bl.a. regeringen flera gånger uttalat inte innebära en behandling av uppgifter om lagöverträdelser enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen.¹⁴⁶

Anteckningen om att registerutdrag har visats upp kommer att avse en viss fysisk person, vilket kan innebära att det är fråga om en personuppgift. Om en sådan anteckning förs elektroniskt eller är avsedd att ingå i ett register krävs att denna personuppgiftsbehandling har stöd i dataskyddsförordningen för att vara tillåten. För behandling av personuppgifter gäller de allmänna principer som anges i artikel 5 i dataskyddsförordningen och för att behandlingen ska vara laglig krävs det också att det finns en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6 i förordningen. Eftersom en anteckning om att ett registerutdrag visats upp sker i syfte att fullgöra en skyldighet enligt den föreslagna lagen, kan i den mån det är tal om personuppgiftsbehandling, den ske med stöd av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Syftet med behandlingen är fastställt i nationell rätt. Vad gäller myndigheter framgår av 3 kap. 8 § första stycket lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning att personuppgifter som avses i artikel 10 får behandlas av myndigheter.

Den föreslagna registerkontrollen bedöms mot denna bakgrund som förenlig med dataskyddsregleringen.

¹⁴⁵ Jfr IMYRS 2021:1. Rättsligt ställningstagande. Innebörden av begreppet ”personuppgifter som rör lagöverträdelser som innefattar brott” i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

¹⁴⁶ Senast i Utbildningsdepartementets promemoria Utökad kontroll av uppgifter i belastningsregistret, U2024/01028, daterad den 2024-04-05. Se även t.ex. prop. 2020/21:152 s. 40 f.

8 Utökade uppgifter vid registerkontroll inför arbete med barn

8.1 Registerkontroll inför arbete med barn

Det finns idag flera olika regleringar med registerkontroller för de som ska anställas för att arbeta med barn.¹⁴⁷ Vad gäller inom skolväsendet samt för personal som ska utföra vissa insatser åt barn med funktionshinder är dessa kontroller obligatoriska. För andra arbeten som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn finns det en möjlighet till registerkontroll. Syftet är generellt sett att skydda barn från att utsättas för sexualbrott och andra övergrepp. Alla tre registerkontrollerna omfattar en kontroll avseende samma brottstyper, dvs. mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott.

8.2 Registerkontroll vid arbeten som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn

8.2.1 Arbeten som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn och kommunal verksamhet

Den som erbjuds en anställning i staten, en kommun, en region, ett företag eller en organisation ska, om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, på begäran av den som erbjuder anställningen visa upp ett utdrag ur belastningsregistret med stöd av lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta

¹⁴⁷ Registerkontroll enligt lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn har utredningen bedömt ligga utanför uppdraget. Se vidare kapitel Utredningens uppdrag och arbete under avsnitt Avgränsningar.

med barn. I kommunerna görs registerkontroller med stöd av denna lag inom skilda verksamhetsområden. Bland annat handlar det om områdena kultur, fritid och socialtjänst. Kommuner kan t.ex. erbjuda kurser och aktiviteter till barn och unga genom kultur- och musikskolor. Den kommunala kultur- och musikskolan är en frivillig verksamhet men den finns i nästan samtliga kommuner. Många kommuner driver också badhus och andra idrottsanläggningar samt fritidsgårdar och andra mötesplatser för unga.

Kommunerna har ett lagstadgat aktivitetsansvar för ungdomar som inte har fyllt 20 år och som t.ex. inte genomför utbildning i gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller motsvarande utbildning.¹⁴⁸ Kommuner har vidare ett ansvar enligt socialtjänstlagen att arbeta uppsökande och förebyggande med barn och unga.¹⁴⁹ Ett av flera sätt att göra det på är genom att ha fältassistenter på platser där barn och unga befinner sig.

Socialtjänsten bedriver öppenvård som riktar sig till barn, unga och deras familjer. Det finns en stor variation mellan kommunerna av vilka vårdinsatser som erbjuds men det kan handla om familjebehandling/familjepedagogiska insatser och program- och gruppverksamheter. Kommuner är också involverade i sociala insatsgrupper och insatser inom samverkan skola, socialtjänst, polis och fritid. Dessa bägge samverkansformer syftar till att förebygga att barn och unga begår brott.

Regeringen har pekat på att kommunerna har en avgörande roll i det lokala brottsförebyggande arbetet, inklusive en viktig roll i arbetet med att bryta rekrytering till och socialisering in i kriminella nätverk, att förhindra att barn och unga involveras och utnyttjas i kriminalitet och att stödja individer som vill lämna kriminaliteten bakom sig.¹⁵⁰

8.2.2 Uppgifter som framgår av ett registerutdrag för personer som ska arbeta med barn

Lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn tillkom som ett led i genomförandet av EU:s direktiv om bekämpande

¹⁴⁸ 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

¹⁴⁹ 5 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁵⁰ Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet. Skr. 2023/24:68 s. 7.

av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi¹⁵¹. Direktivets artikel 10.1 ställer krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att personer som dömts för vissa angivna brott kan förhindras att utöva yrkesverksamhet som inbegriper direkta och regelbundna kontakter med barn. Redan innan fanns möjlighet för vissa arbetsgivare inom framför allt vård, skola och omsorg att förhindra att personer, som dömts för vissa av de brott som anges i direktivet, att arbeta inom olika typer av verksamheter som innefattar kontakt med barn. Genom införandet av den nya lagen om registerkontroll av personer som arbetar med barn kom ytterligare arbetsgivare att omfattas av rätten att begära information om vissa uppgifter i belastningsregistret i syfte att säkerställa att en person som har dömts för brott som omfattas av direktivet kan förhindras att utöva verksamhet som inbegriper direkta och regelbundna kontakter med barn.¹⁵²

I promemorian som låg till grund för lagförslaget förordades att registerkontrollen skulle omfatta uppgifter om alla sexualbrott, människohandel, koppleri, olaga tvång och barnpornografibrott samt anstiftan, medhjälp och försök till dessa brott i den mån det var straffbelagt. Det föreslogs vidare att registerutdragen skulle innehålla uppgifter om mord, dråp, grov misshandel, människorov och grovt rån samt att om påföljden avsåg något annat brott borde också uppgifter om det brottet lämnas ut.¹⁵³ Det var i vissa delar uppgifter som gick utöver kraven i direktivet. Regeringen ansåg att en utgångspunkt var att utdragen skulle omfatta åtminstone de brott som direktivet krävde samt att dessa brott torde i vart fall motsvara samtliga sexualbrott samt barnpornografibrott.

I förordningen (1999:1134) om belastningsregister anges numera att ett registerutdrag som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken.¹⁵⁴ Om påföljden eller åtalsunder-

¹⁵¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF.

¹⁵² Se vidare prop. 2012/13:194.

¹⁵³ Ds 2012:45 s. 96 ff.

¹⁵⁴ Mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott.

låtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

8.2.3 Behovet att se över vilka uppgifter som kontrollen omfattar

Det finns anledning att överväga om den nuvarande brottskatalogen är adekvat utifrån samhällsutvecklingen och att ytterligare gärningar har kriminaliserats. Om nuvarande ordning inte är adekvat behöver det även övervägas om vilka ytterligare uppgifter som ska framgå på ett registerutdrag och om resultatet blir proportionerligt och i enlighet med dataskyddsreglerna.

Vad först gäller samhällsutvecklingen kan följande anmärkas.

Brottsförebyggande rådet har i en rapport funnit att barn och ungas delaktighet i kriminella nätverk både utgör en avgörande utmaning för rättsväsendets arbete mot organiserad brottslighet och att barns utsatthet inom de kriminella nätverken är ett betydande samhällsproblem.¹⁵⁵ Rapporten visar vidare att inflödet av barn och unga primärt drivs fram inom ramen för expansiva narkotikadistributionskedjor där en kontinuerlig nyrekrytering är en del av affärsmodellen. Barn och unga är efterfrågade i en snabbriktig narkotikahandel, eftersom de är billigare än annan arbetskraft, mer benägna att ta risker, sällan upptäcks av rättsväsendet samt bidrar till att stärka nätverkens territoriella förankring. BRÅ anger också att de strategier som används för att involvera barn och unga i kriminella nätverk liknar i vissa avseenden grooming för sexuella ändamål och människohandel och där grooming innebär att en person stegvis skapar förutsättningar för en kontakt med ett barn och bygger upp en social relation för att möjliggöra ett utnyttjande under en längre tid.¹⁵⁶

Gängbrottsutredningen har analyserat hur problembilden ser ut när det kommer till unga som involveras i kriminalitet.¹⁵⁷ Gängbrottsutredningen lyfter i sitt betänkande bl.a. fram att enligt uppgifter från Polismyndigheten riskerar yngre i utsatta områden tidigt att lära sig att ifrågasätta auktoriteter i samhället samt att den

¹⁵⁵ BRÅ, Barn och unga i kriminella nätverk - En studie av inträde, brott, villkor och utträde, Rapport 2023:13, s. 93.

¹⁵⁶ BRÅ, Rapport 2023:13, s. 90.

¹⁵⁷ Se SOU 2021:68 avsnitt 5.3.

kriminaliserande processen sträcker sig långt ned i åldrarna. Utredningen kommer vidare fram till att narkotika spelar en viktig roll i unga personers koppling till gängbrottslighet och i etablerandet av en kriminell identitet.¹⁵⁸ Vad gäller vapen anges i utredningens betänkande att enligt uppgifter från polisen förefaller kriminella personer numera hantera vapen i så liten utsträckning som möjligt. I stället utnyttjas barn, ofta under 15 år, för förvaring och transport av vapen.¹⁵⁹

I skrivelsen Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet uttalas vidare följande. År 2022 ökade det dödliga skjutvapenvåldet kraftigt, från redan höga nivåer. Under 2023 fortsatte antalet skjutningar och sprängningar i landet vara alarmerande högt. De kriminella nätverken drar sig inte för att utnyttja barn och unga och det grova våldet kryper längre ner i åldrarna med allt yngre som både gärningspersoner och brottsoffer.¹⁶⁰

Lagstiftaren har vidare beslutat att ytterligare gärningar ska kriminaliseras, dvs. nya brott har inrättats. Flera av dessa har kopplingar till barn, såsom barnåktenskapsbrott, barnfridsbrott och involverande av en underårig i brottslighet.

Det finns således mot bakgrund av dels samhällsutvecklingen, dels att ytterligare gärningar har kriminaliserats, anledning att överväga om ytterligare uppgifter ska omfattas av en registerkontroll som görs med stöd av lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

8.3 Registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder

8.3.1 Arbeten som innebär insatser åt barn med funktionshinder och kommunal verksamhet

I samband med att lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder infördes uttalade regeringen att barn med funktionsnedsättning är en särskilt skydds-

¹⁵⁸ SOU 2021:68 s. 93.

¹⁵⁹ SOU 2021:68 s. 94.

¹⁶⁰ Skr. 2023/24:68 s. 3.

behövande grupp. Regeringen framhöll att det handlar om barn som är beroende av insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) för att ha möjlighet att kunna leva som andra samt att många av insatserna utförs i barnets hemmiljö, den plats där barnet ska kunna känna särskild trygghet. Eftersom samhället beslutar om och i många fall också tillhandahåller insatserna, har samhället ett särskilt ansvar för att insatserna är säkra och trygga.¹⁶¹

Kommunen är huvudman för merparten av den verksamhet som regleras i LSS. För att ha rätt till insatser enligt LSS måste den aktuella personen tillhöra någon av de tre grupperna av personkretsen som definieras i 1 § 1–3 LSS; personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd, med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom, eller med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

LSS ger rätt till tio former av insatser såsom biträde av personlig assistent, ledsagarservice eller boende i familjehem alternativt bostad med särskild service, för att nämna några. De vanligaste LSS-insatserna är daglig verksamhet och bostad med särskild service för vuxna.¹⁶²

8.3.2 Uppgifter som framgår av ett registerutdrag för personal som ska utföra vissa insatser åt barn med funktionshinder

I samband med att lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder infördes bedömde regeringen att de brott som bör omfattas motsvarar de brott som kontrolleras enligt den tidigare lagen (2000:873) om registerkontroll av personal inom förskoleverksamhet, skola och

¹⁶¹ Prop. 2009/10:176 s. 38.

¹⁶² Statistik om insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade 2023, 2024-09-09. Enligt Socialstyrelsens statistiskt hade den 1 oktober 2023 79 100 personer minst en verkställd och kommunalt beslutad insats enligt LSS (då är inte de medräknade som enbart har rådgivning och annat personligt stöd som insats men såväl vuxna som barn inbegrips).

barnomsorg, dvs. vissa brott mot liv och hälsa, människorov, sexualbrott, grovt rån samt barnpornografibrott.

I förordningen (1999:1134) om belastningsregister anges att registerutdrag som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken.¹⁶³ Om påföljden eller åtalsunderlåtenheten även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

8.3.3 Behovet att se över vilka uppgifter som kontrollen omfattar

Den nuvarande brottskatalogen är likalydande för registerutdrag enligt skollagen (2010:800), lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn och lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Vad gäller registerutdrag enligt skollagen har regeringen tillsatt en utredning som har i uppdrag att bland annat se över den. Denna utredning har vidare ovan ansett att de uppgifter som framgår av lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn ska ses över. Frågan är därefter om även de uppgifter som framgår av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder bör ses över.

De orsaker som ovan angetts för att se över de uppgifter som framgår av registerutdrag med stöd av lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn gör sig i många delar även gällande avseende personal som ska utföra insatser för barn med funktionshinder. Att registerkontrollen i dagsläget omfattar samma uppgifter talar även med styrka för att ändringar i lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn bör åtföljas även av ändringar rörande lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

Vad gäller förhållandet till den lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer

¹⁶³ Mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott.

med funktionsnedsättning anser utredningen att barnperspektivet talar i riktning för att snarare samordna registerkontrollen med lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.¹⁶⁴

I det nedanstående läggs därför fram ett förslag som är likalydande för registerutdrag som begärs ut med stöd av lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn respektive lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Att lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn har en s.k. fakultativ kontroll medan lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn föreskriver en obligatorisk kontroll, anser utredningen inte ger anledning till att göra skillnad mellan dessa lagar i de avseenden som här är aktuella. Tvärtom är de ju likalydande i dag vad avser bl.a. brottskatalog och det skulle förändras om bara en av lagarna ändrades.

8.4 Ytterligare uppgifter ska omfattas av kontrollen mot belastningsregistret

Förslag: Registerutdrag med stöd av lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn och lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder ska även innehålla uppgifter om följande brott

- grovt barnfridsbrott (4 kap. 3 § andra stycket brottsbalken),
- sabotage mot blåljusverksamhet (13 kap. 5 c § brottsbalken),
- involverande av en underårig i brottslighet (16 kap. 5 a § brottsbalken),
- brott mot narkotikastrafflagen,
- brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
- brott mot 9 kap. 1–1 a §§ vapenlagen, och
- brott mot terroristbrottslagen eller motsvarande äldre lag.

¹⁶⁴ Lagen som rör registerkontroll av personal som ska utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning föreslås bli s.k. fakultativ Brottskatalogen som hör ihop med den lagen tar vidare inte hänsyn till barnperspektivet. Mot denna bakgrund bedöms det inte vara lämpligt att samordna brottskatalogen här med den.

Skäl för förslaget

Ovan har slutsatsen dragits att det mot bakgrund av dels samhällsutvecklingen med bl.a. gängkriminalitet, dels att vissa gärningar har kriminaliserats, finns anledning att överväga om ytterligare uppgifter ska omfattas av en registerkontroll som görs med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Brott som det på grund av samhällsutvecklingen finns anledning att överväga om de bör framgå av ett registerutdrag

Sabotage mot blåljusverksamhet

Sabotage mot blåljusverksamhet regleras i 13 kap. 5 c § brottsbalken. I samband med att regleringen infördes framhöll regeringen att det är ett allvarligt samhällsproblem att polisverksamhet, räddningstjänst och ambulanssjukvård utsätts för återkommande angrepp.¹⁶⁵ Det infördes därför ett straffrättsligt ansvar för den som angriper eller på annat sätt stör polisverksamhet, räddningstjänst eller ambulanssjukvård genom att använda våld eller hot om våld mot verksamhetens personal eller mot personer som bistår verksamheten, tillgripa eller skada fordon eller annat hjälpmedel som används eller ska användas i verksamheten, eller vidta annan otillbörlig åtgärd, om gärningen är ägnad att allvarligt försvåra eller hindra utryckningsverksamhet eller brottsbekämpande verksamhet. För brottet är föreskrivet fängelse i högst fyra år. Om brottet är att bedöma som grovt döms till fängelse om lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen framkallat fara för flera människoliv eller egendom av särskild betydelse eller annars varit av särskilt farlig art.

Utifrån samhällsutvecklingen och att den som kommer att omfattas av en registerkontroll inför att han eller hon ska anställas i ett arbete som involverar barn och unga bör det framgå om personen bedömts skyldig för brottet sabotage mot blåljusverksamhet. Vad gäller kommunerna kan också anmärkas att för arbets sökande som registerkontrolleras med stöd av lagen om registerkontroll av

¹⁶⁵ Prop. 2018/19:155 s. 14.

personer som ska arbeta med barn, kan arbetet inkludera samarbete med blåljusperson, vilket utgör ytterligare en orsak till att sabotage mot blåljusverksamhet bör framgå av ett registerutdrag.

Narkotikastrafflagen

I narkotikastrafflagen (1968:64) kriminaliseras befattning med narkotika respektive narkotikaprekursorer, t.ex. genom överlåtelse, framställning av narkotika avsedd för missbruk, förvärvning av narkotika i överlåtelsesyfte, anskaffning, bearbetning, förpackning, transporter och förvaring.

Vad gäller narkotika och unga har BRÅ funnit att det finns en stark koppling mellan narkotika och brottslighet och att just narkotikarelaterad brottslighet är en av de vanligaste brottstyperna bland ungdomar. Många ungdomar kommer i kontakt med narkotika och därmed löper de ökad risk att begå lagöverträdande handlingar. Ett narkotikaberoende leder också ofta till att andra brott begås.¹⁶⁶ Gängbrottslighetsutredningen kom också fram till att narkotika spelar en viktig roll i unga personers koppling till gängbrottslighet och i etablerandet av en kriminell identitet.¹⁶⁷

Utredningen konstaterar att all befattning med narkotika är olaglig och således visar ett straff enligt narkotikastrafflagen på en kontaktyta med kriminalitet. Barn och unga är vidare en grupp som är särskilt sårbara och som riskerar stora konsekvenser till följd av kontakt med narkotika. Utifrån dessa argument anser utredning att straff enligt narkotikastrafflagen ska framgå på ett utdrag ur belastningsregistret enligt lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.¹⁶⁸

Detta förslag medför att straff för en rad olika sorters befattning med narkotika kommer att visas på ett registerutdrag, såsom överlåtelse, framställan, förvaring eller innehav. Det är dock arbets- eller uppdragsgivaren själv som avgör om en person med

¹⁶⁶ BRÅ, <https://bra.se/forebygga-brott/forebyggande-utifran-amne/barn-unga-och-brott.html>, besök 2024-09-23.

¹⁶⁷ SOU 2021:68 s. 93.

¹⁶⁸ Det kan även anmärkas att artikel 33 i FN:s konvention om barnets rättigheter, den s.k. barnkonventionen, stadgar att staten ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda barn från olaglig användning av narkotika. Staten ska också förhindra att barn utnyttjas i den olagliga framställningen av och handeln med sådana ämnen. Detta kan således utgöra ytterligare ett skäl för att inkludera brott mot narkotikastrafflagen.

registeranteckning ändå kan rekryteras.¹⁶⁹ Vid en sådan bedömning kan framhållas att det framgår i de flesta fall av påföljden hur allvarligt gärningen har bedömts vara och i tveksamma fall kan domen införskaffas. Även när i tiden som brottet begicks kan vara intressant vid bedömningen.

Förbud mot hälsofarliga varor

Lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor gäller varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används (eller kan antas användas) i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan. Lagen är i huvudsak avsedd att tillämpas på varor som inte har några mer allmänna användningsområden, t.ex. vissa narkotikaliknande substanser (syntetiska droger) som ännu inte har kunnat förklaras som narkotika. Vilka varor som omfattas av lagen framgår av förordning (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor. Brotten enligt denna lag är inte gradindelade, dvs. lagen fastställer inget särskilt ansvar för ringa och grovt brott. Straffen är böter eller fängelse i högst ett år.

Utifrån den bedömning som gjorts ovan rörande narkotikastrafflagen och den koppling som finns mellan de bägge lagarna anser denna utredning att även brott mot lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor bör framgå av ett registerutdrag. Samma gäller här som vid brott mot narkotikastrafflagen avseende den bedömning som arbets- eller uppdragsgivaren måste göra om det finns registeranteckningar.

Vapenlagen

I 9 kap. 1–2 § vapenlagen (1996:67) finns bestämmelser om straff avseende bl.a. innehav av skjutvapen utan att ha rätt till det och vissa andra uppräknade situationer. Frågan här är om sådan brottslighet som regleras där bör framgå av ett registerutdrag.

Sedan 2013 har det skett en kraftig ökning av det dödliga våldet i den kriminella miljön i Sverige. BRÅ anger vidare att det är vanligt att skjutvapen används, och under den studerade perioden, dvs.

¹⁶⁹ Ds 2012:45 s. 86.

2005–2017, har skjutvapen blivit ännu vanligare.¹⁷⁰ Vad gäller påverkan på barn anger polisen att det ur de kriminellas synvinkel finns flera fördelar med att rekrytera unga och att uppdrag kan vara bl.a. att flytta eller gömma vapen samt bära de kriminellas vapen åt dem.¹⁷¹

Utifrån samhällsutvecklingen och i syfte att värna barn och unga förslås att 9 kap. 1–1 a §§, dvs. brotten med högre straffvärden i lagen, ska framgå av registerutdrag.¹⁷²

Terroristbrottslagen eller motsvarande äldre lag

Terroristbrottslagen (2022:666) trädde i kraft den 1 juli 2022 och ersätter tre lagar som tidigare omfattar brott kopplade till terrorism. Lagen omfattar terroristbrott, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet och resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet.

Straffskalorna skiljer sig åt mellan brotten men innehåller fängelse och i övre ändan finns fängelse i högst arton år, eller fängelse på livstid. För flera av brotten regleras att ringa fall inte utgör brott.

Frågan här är om sådan brottslighet som regleras i terroristbrottslagen bör framgå av ett registerutdrag som tas ut med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerutdrag av personer som ska arbeta med barn.

Det kan härvid konstateras att det är tal om mycket allvarlig brottslighet. Den person som ska anställas eller få ett uppdrag ska vidare ha direkt och regelbunden kontakt med barn respektive utföra

¹⁷⁰ Brottsförebyggande rådet, Rapport 2019:6. Dödligt våld i Sverige 1990–2017. Omfattning, utveckling och karaktär.

¹⁷¹ Polismyndighetens hemsida, <https://polisen.se/utsatt-for-brott/brott-mot-barn-och-unga/-unga-i-riskzon/ar-du-orolig-over-att-ditt-barn-ska-luras-in-i-kriminalitet/>, besök 2024-07-22.

¹⁷² Det kan noteras att 22 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister första stycket 3 omfattar vapenlagen (1996:67), vapenförordningen (1996:70) och äldre vapenlagstiftning. Utifrån att personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålet anser denna utredning att förslaget här kan begränsas till 9 kap. 1–1 a §§ vapenlagen. Samma föreslås gälla vad rör förslag till en ny lag om registerkontroll vid arbete med vissa insatser i hemmet med äldre och personer med funktionsnedsättning.

insatser åt barn med funktionshinder. Dessa två omständigheter talar för att en arbets- eller uppdragsgivare bör få reda på om en person som den avser anställa eller ge ett uppdrag, har begått brott mot terroristbrottslagstiftningen för att kunna ta ställning till om personen är lämplig för det aktuella arbetet eller uppdraget.¹⁷³

Argument som talar emot att inkludera brott mot terroristbrottslagstiftningen innefattar att det i många fall inte finns en koppling till barn och unga som är påtaglig eller generell. Det kan dock å andra sidan hävdas att det skulle vara stötande, både i det enskilda fallet och mot det allmänna rättsmedvetandet, om en person som dömts för sådana brott kan ta en anställning eller ett uppdrag för att arbeta med barn utan att det kommer till arbets- eller uppdragsgivarens kännedom vid en registerkontroll.

Det kan anmärkas att det är mycket få personer som har dömts till brott mot terroristlagen eller äldre motsvarande lagar, vilket gör att det endast vid få tillfällen skulle framgå anteckningar om dessa brott vid en registerkontroll. Det i sig bedöms dock inte ett bärande argument vare sig för eller emot att inkludera brott mot terroristbrottslagstiftningen. En annan aspekt, om än tämligen självklar, är att en kontroll av ett registerutdrag inte är en tillräcklig åtgärd för att förhindra att barn och unga involveras i våldsbejakande extremism.

Denna utredning anser att skälen för att inkludera brott mot terroristbrottslagen väger tyngst. Någon anledning att göra åtskillnad mellan de olika brott som framgår av terroristbrottslagen har vidare inte framkommit men utredningen noterar att vad gäller flertalet av de brott som regleras i lagen är i ringa fall inte kriminaliserade, vilket medför en begränsning som kan beaktas vid en proportionalitetsbedömning och i förhållande till intrånget i den arbetssökandes personliga integritet.

Som nämnts ovan ersatte terroristbrottslagen tre andra lagar; lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (terroristbrottslagen), lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen) och lagen (2002:444) om straff för

¹⁷³ I utbildningsdepartementets promemoria Utökad kontroll av uppgifter i belastningsregistret (U2024/01028) föreslås att brott som omfattas av terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag ska framgå av ett registerutdrag som tas ut med stöd av skollagen (2010:800).

finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen). Dessa lagar bör också omfattas av registerkontrollen.

Gärningar som relativt nyligen kriminaliserats och som har uttryckliga kopplingar till barn

Grovt barnfridsbrott

Barnfridsbrott, som regleras i 4 kap. 3 § brottsbalken, gör det straffbart att låta ett barn bevittna vissa brott i 3, 4, 6 och 12 kap. brottsbalken samt straffbara försök till de angivna brotten. Brottet förutsätter att barnet är närstående eller tidigare närstående till både gärningspersonen och målsäganden i grundbrottet. Om brottet är grovt, döms för grovt barnfridsbrott till fängelse i lägst nio månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om den gärning som har bevittnats har varit av mycket allvarlig art eller om gärningsmannen visat särskild hänsynslöshet. Regeringen motiverade kriminalisering av dessa gärningar utifrån bland annat att det ger ökade förutsättningar för att barns utsatthet uppmärksammas och ger barn större möjligheter att komma till tals samt att kriminaliseringen förväntas få en önskvärd normerande verkan. Genom kriminaliseringen görs det ännu tydligare att samhället reagerar kraftfullt mot det oacceptabla och belagt skadliga i att utsätta barn för att bevittna exempelvis våld som begås mot deras nära anhöriga.¹⁷⁴

Brottet har således en uttrycklig koppling till barn och syftar till att uppmärksamma barn i de angivna situationerna samt är avsett att ha en normerande verkan. Med beaktande av att grundbrottet dock kommer att ha riktats mot någon annan samt straffvärdet anser utredningen att grovt barnfridsbrott bör framgå av registerutdrag som begärs ut med hänsyn till lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn och lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Det kan tilläggas att det kommer att medföra att även de brott som barnet har bevittnat kommer att framgå av ett registerutdrag om det döms till gemensam påföljd även om grundbrottet annars inte skulle fram-

¹⁷⁴ Prop. 2020/21:170 s. 16.

gått. Utredningen anser att den konsekvensen inte ger anledning att se annorlunda på att grovt barnfridsbrott ska framgå av ett registerutdrag i dessa sammanhang.

Involverande av en underårig i brottslighet

Involverande av en underårig i brottslighet regleras i 16 kap. 5 a § brottsbalken.¹⁷⁵ Gängbrottslighetsutredningen fann att det fanns behov av en skärpt straffrättslig reglering avseende situationer när unga utnyttjas i kriminalitet och när de på andra sätt involveras i brottslig verksamhet¹⁷⁶, vilket regering och riksdag instämde i.¹⁷⁷ Enligt bestämmelsen i 16 kap. 5 a § brottsbalken ska den som för brott eller brottslig verksamhet anlitar, betalar, instruerar eller överlämnar egendom till någon som inte har fyllt arton år och därigenom, eller på annat liknande sätt, involverar honom eller henne i brottet eller den brottsliga verksamheten, dömas för involverande av en underårig i brottslighet till fängelse i högst fyra år. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den unge inte fyllt arton år. Om involverandet med hänsyn till den ringa skillnaden i ålder eller utveckling mellan den som har begått gärningen och den andra personen eller annars är uppenbart mindre allvarligt, ska inte dömas till ansvar.

Registerkontroll inför arbete med barn syftar till att stärka skyddet för att barn utsätts för övergrepp och vissa andra handlingar. Utredningen anser att utifrån det syftet, men också samhällsutvecklingen och intresset av att unga inte dras in i kriminalitet, är involverande av en underårig i brottslighet ett sådant brott som bör framgå av ett registerutdrag som begärs ut med hänsyn till lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.¹⁷⁸

¹⁷⁵ I 29 kap. 2 § 5 brottsbalken finns även en särskild straffskärpningsgrund som avser att den tiltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av bl.a. hans eller hennes ungdom.

¹⁷⁶ SOU 2021:68, s. 246.

¹⁷⁷ Prop. 2022/23:53, s. 79 f och rskr 2022/23:179.

¹⁷⁸ I utbildningsdepartementets promemoria Utökad kontroll av uppgifter i belastningsregistret (U2024/01028) föreslås att brottet involverande av en underårig i brottslighet ska framgå av ett registerutdrag som tas ut med stöd av skollagen (2010:800).

8.5 Skärpt aktualitet

Förslag: Utdragen ska inte vara äldre än sex månader när de visas upp.

Skäl för förslaget

I propositionen som ligger till grund för lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn instämde regeringen i promemorians bedömning att registerutdraget inte bör vara äldre än ett år och uttalade att det var en rimlig bedömning samt påpekade att den tidsgränsen överensstämmer med vad som gäller enligt skollagen och lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.¹⁷⁹

Olika tidsgränser förekommer dock i dessa sammanhang. I lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn anges att utdraget ska vara högst sex månader gammalt (1 § fjärde stycket). Den tidsgränsen sattes med motiveringen att även brott för vilka åtal väckts men dom ännu inte meddelats omfattas av kontrollen. Det angavs vidare att det medför att uppgifterna i utdragen snabbt blir föråldrade. Utdragen bedömdes, för att behålla sin aktualitet, inte tillåtas vara äldre än sex månader.¹⁸⁰

I denna promemoria föreslås att även registerutdrag som tas ut med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning inte bör vara äldre än sex månader när de visas upp.

Vad gäller om det finns anledning att överväga en kortare tidsgräns för hur gammalt ett utdrag ur belastningsregistret enligt de nu aktuella lagarna får vara kan följande anmärkas. Kravet på aktualitet, och riktigheten av de uppgifter som framgår av det utdrag som visas upp, tillgodoses bäst genom en kortare tidsgräns. En längre tidsgräns om ett år riskerar att uppgifter som varit

¹⁷⁹ Prop. 2012/13:194 s. 30. Ettårs-gränsen i lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder motiverades inte närmare i propositionen, se 2009/10:176. Vad gäller skollagen kan noteras att en utredare har fått i uppdrag att vid behov föreslå en kortare tidsgräns för hur gammalt registerutdrag får vara. Se Uppdrag att utreda vissa möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregister och misstankeregistret (U 2024:B), Utbildningsdepartementet 2024-04-02.

¹⁸⁰ Prop. 2006/07:37 s. 20.

registrerade i upp till ett år inte kommer fram till den arbetsgivare som begärt att få del av ett registerutdrag.

Å andra sidan medför en kortare tidsgräns en större administrativ börda för så väl den som söker arbete och som kan behöva begära ut utdrag oftare, som för Polismyndigheten som ska administrera begäran om utdrag.

Denna utredning anser att behovet att få tillgång till uppdaterat underlag för den som avser att erbjuda en anställning eller uppdrag som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, respektive ska utföra insatser åt barn med funktionshinder, väger tyngre. Sex månader är heller inte en orimligt kort tid och eftersom den enskilde behåller utdraget efter att det uppvisats, respektive kan begära att originalet ska återlämnas, behöver personen som mest hämta ut två utdrag per år. Vad gäller Polismyndigheten har framkommit att hanteringen till övervägande del är digital. Inte heller av den anledningen finns det därför vägande skäl att sätta en längre tidsgräns än sex månader. Tidsgränsen för hur gammalt ett utdrag ska vara bör därför ändras i 4 § lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn respektive i 1 § lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder så att utdrag som visas upp inte bör vara äldre än sex månader.

8.6 Brottsmisstankar för vilka åtal väckts ska ingå i registerkontrollen

Förslag: En registerkontroll ska omfatta uppgifter ur misstankeregistret för brott där åtal har väckts.

Utdraget ur misstankeregistret ska innehålla uppgifter om åtal som väckts avseende samma brott som framgår av ett registerutdrag ur belastningsregistret.

Utdragen får inte vara äldre än sex månader.

Skäl för förslaget

Uppgifter ur misstankeregistret

Enligt 4 § 6 förordningen (1999:1135) om misstankeregister ska en uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts lämnas ut om det begärs av bl.a. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare. Lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn ger vidare arbetsgivare tillgång till vissa uppgifter ur misstankeregistret. I denna promemoria föreslås även att en liknande ordning ska gälla för lagen som föreslås för registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning. De flesta av de överväganden som gjorts i samband med förslag om införandet av dessa bestämmelser i denna promemoria gör sig även gällande här.¹⁸¹ På samma sätt som gäller de nämnda författningarna föreslås även här att endast misstankar för vilka åtal har väckts ska omfattas av de uppgifter som framgår av ett registerutdrag. Det ger en kvalitetskontroll av misstanken, minimerar intrånget i den personliga integriteten för den enskilde samtidigt som det väger in skyddsaspekten som registerkontrollerna syftar till. Det förtjänas även att påpeka att läget i sekretesshänseende blir ett annat om åtal har väckts.¹⁸²

Vid en begäran om registerutdrag bör således även ingå uppgifter om brottsmisstankar för vilka åtal har väckts. Det är naturligt att det endast är brottsmisstankar som ingår i den brottskatalog som gäller för belastningsregistret som även ska gälla misstankeregistret.

¹⁸¹ Se kapitel En ny lag om registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning, under rubriken Brottsmisstankar för vilka åtal väckts ska ingå i registerkontrollen.

¹⁸² Av 35 kap. 1 § första stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen framgår att sekretess gäller för en uppgift i en förundersökning om en skilds personliga och ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. Eftersom bestämmelsen är utformad med ett s.k. omvänt skaderekvisit, innebär det att utgångspunkten är att sekretess gäller för uppgiften. Enligt 35 kap. 7 § offentlighets- och sekretesslagen upphör dock oftast sekretess för en uppgift att gälla om den lämnas till domstol med anledning av ett åtal. Sekretessen kan i vissa fall bestå trots att åtal har väckts, se 35 kap. 7 § 1–3 offentlighets- och sekretesslagen.

Av 8 a § sista stycket lagen (1998:621) om misstankeregister framgår att en begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig samt att Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person. Detta bör gälla även begäran om uppgifter ur registret med hänvisning till lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn och lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

Utdragen får inte vara äldre än sex månader när de visas upp

Ovan föreslås att den som begär att ett utdrag ur belastningsregistret visas upp bör kräva att utdraget inte är äldre än sex månader. Förändringar i misstankeregistret kan av naturliga skäl ske snabbare än i belastningsregistret. Behovet av aktualitet är här av den anledningen än mer framträdande. Praktiska skäl talar också för att det ska vara samma tidsgräns som vad som gäller för uppgifter ur belastningsregistret. Det föreslås därför att utdragen ur misstankeregistret inte heller ska vara äldre än sex månader när de visas upp.

8.7 Konsekvenser för den personliga integriteten

Bedömning: Intresset av att värna barn och unga väger över intresset av skydd för den personliga integriteten hos den enskilde som ska kontrolleras avseende de ytterligare uppgifter som föreslås få kontrolleras.

Förslaget bedöms förenligt med EU:s dataskyddsförordning.

Skäl för bedömningen

Förslaget här resulterar i att fler brott, samt även att brottsmisstankar för vilka åtal har väckts men personen ännu inte har dömts för, ska framgå vid ett registerutdrag som görs med stöd av lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn respektive lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Förslaget innebär vidare att registerutdrag som visas upp inte får vara äldre än sex månader.

Som angetts utgår förslaget ifrån att dagens reglering behöver ändras till följd av samhällsutvecklingen i stort samt utifrån att vissa gärningar har kriminaliserats. Det är dock inte tillräckligt att ett skyddsvärt intresse kan åberopas för att tillåta en utökning av registerkontrollen inom en viss verksamhet. Den tillkommande kontrollen måste även vara proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och till de intressen som talar emot en sådan kontroll. En avvägning måste därför göras mellan dels behovet av den som begär en registerkontroll med stöd av den aktuella lagen för att värna vissa syften, dels skyddet för den enskildes personliga integritet och bland annat intresset av att en dömd persons återanpassning till samhället inte försvåras. Eftersom belastningsregistret innehåller uppgifter som är integritetskänsliga för den registrerade, är utgångspunkten att en sådan intresseavvägning ska göras med en restriktiv hållning till registerkontroll. Integritetsintrånget vad gäller misstankeregistret kan därtill vara ännu större och skyddet för den personliga integriteten gör sig därför där än mer framträdande.

Vid den avvägning som ska göras kan följande beaktas. Lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn omfattar en vid målgrupp (se 1 och 2 §§). Kretsen kan innefatta såväl anställda i offentlig verksamhet som hos privata aktörer och inkludera föreningar. Den vida krets som kan kontrolleras med stöd av lagen, den vida krets som ska ta del av utdragen och den spridning av uppgifter som kan ske med stöd av lagen, ger skäl att vara återhållsam med vad som framgår av ett registerutdrag.

Vad gäller lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder vänder den sig till en mer begränsad krets, dvs. till den som enligt LSS bedriver verksamhet som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder och de som erbjuder en anställning, ett uppdrag, en praktik-tjänstgöring eller tilldelas arbetsuppgifter som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder. Det kan emellertid vara tal om så väl offentliga verksamheter som privata arbetsgivare och även här finns det skäl att vara återhållsam med vad som framgår av ett registerutdrag av integritetsskäl.

I andra vågskålen ska dock beaktas intresset av att skydda barn och unga från att bli utnyttjade, utsatta för övergrepp eller påverkade på vissa andra negativa sätt samt att det finns få andra möjligheter att tillförlitligt kontrollera om den enskilde dömts för den brottslighet

som bedömts relevant att beakta inför arbete med barn. Det är således svårt att se något mindre integritetskänsligt alternativ till ett registerutdrag ifall uppgifterna som framgår där är relevant underlag i bedömning av den sökande för anställningen eller uppdraget. Det är samtidigt viktigt att utdraget inte innehåller fler uppgifter än vad som behövs för ändamålet.

Vid intresseavvägningen är det därför av särskild betydelse att förslaget är begränsat till endast de brott som är relevanta i sammanhanget. Det förslag som lämnas här om att ytterligare uppgifter ska kontrolleras i belastningsregistret respektive i misstankeregistret, omfattar endast sådana brott där utredningen funnit att det finns anledning att anta att de kan ha en direkt bäring på en persons lämplighet att arbeta med barn.

Under utredningens gång har, utifrån de syften som tidigare angetts, övervägts att inkludera även andra brott. Bedömningen har dock stannat vid att endast inkludera brott som bedömts ha en generell och konkret koppling till arbete med barn och unga för att intrånget i den enskildas personliga integritet ska kunna motiveras. Däremot kan man argumentera för att det kan finnas anledning att göra andra bedömningar inom till exempel skolväsendet, som har ett lagstadgat uppdrag att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på (jfr 1 kap. 4 § skollagen).

I denna promemoria föreslås vidare att vissa uppgifter i misstankeregistret ska kontrolleras. Vad gäller vad som bör beaktas vid en bedömning av att uppgifter framgår ur misstankeregistret kan samma övervägande och bedömning som gjorts avseende den föreslagna lagen om registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning göras. En registerkontroll som omfattar uppgifter ur misstankeregistret för vilka åtal har väckts bedöms således som proportionerlig.

Det bör slutligen framhållas att varken lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn eller lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder uppställer ett förbud mot att anställa eller ge uppdrag till någon som har något annat än ett blankt registerutdrag. Det är något som också betonades redan när respektive lag infördes. Då angavs t.ex. att möjligheten till kontroll av uppgifter i belastningsregistret i sig inte

ger något svar på frågan om en person är lämplig för en viss anställning. Att en person har straffats för brott innebär normalt inte heller att han eller hon för all framtid kan anses olämplig att utföra vissa uppgifter. Förekomsten av anteckningar om brott är därför bara en av de omständigheter som bör vägas in vid en anställning.¹⁸³ Dessa uttalanden står sig alltjämt och gör sig än mer gällande avseende misstankar om brott.

Den sammantagna bedömningen är således att förslaget är proportionerligt. Förslaget om att utvidga registerkontrollerna bedöms även förenligt med EU:s dataskyddsreglering och förslaget försäkrar bland annat att inte fler uppgifter än vad som behövs för ändamålet inkluderas. Att registerutdrag inte får vara äldre än sex månader när det visas upp, i stället för ett år som idag, kan även bidra till att säkerställa att uppgifterna i registerutdrag är riktiga vid tidpunkten för bedömningen.

¹⁸³ Se t.ex. prop. 2009/10:176 s. 43.

9 Registerkontroll i syfte att upprätthålla ett verksamhets- skydd

9.1 Kommuner och organiserad brottslighet

Regeringen har i sin skrivelse Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet¹⁸⁴ funnit att kriminella nätverk och den brottslighet de utför har blivit ett av vår tids stora problem samt att i förlängningen hotas grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och tillit mellan människor och mellan medborgare och stat.¹⁸⁵ Regeringen framhåller att en stor mängd aktörer berörs av arbetet med att motverka möjligheten att berika sig på brott och att det handlar om statliga, regionala och kommunala aktörer som beslutar om och betalar ut ekonomiska stöd, utövar tillsyn, är registerförande, upphandlar varor och tjänster, bidrar till finansieringen av den offentliga sektorn och bekämpar brott. Som ett mål i arbetet mot organiserad brottslighet har regeringen satt att otillåten och otillbörlig påverkan inte ska få fäste i det svenska samhället. I arbetet mot målet ingår att värna integriteten i det offentliga beslutsfattandet och förebygga hot från insidan i form av insiders och infiltratörer. Det är enligt regeringen centralt att arbetsgivare har de verktyg som krävs för att kunna

¹⁸⁴ Regeringens skrivelse 2023/24:67.

¹⁸⁵ Angående systemhotande brottslighet anges i SOU 2008:50 att som systemhotande betecknas sådan brottslighet som utsätter rättsväsendet, statliga och kommunala förvaltningar och andra grundläggande funktioner i ett öppet och demokratiskt samhälle för påfrestningar av allvarligt slag. Det primära syftet är att åstadkomma en otillbörlig påverkan på vitala samhällsfunktioner – myndighetsutövning, medier, politik, ekonomi – för att t.ex. värja sig mot eller störa samhällets åtgärder för att bekämpa den kriminella huvudverksamheten, exempelvis genom att skrämja till passivitet. Systemhotande verksamhet kan vara allt från allvarliga trakasserier mot tjänstemän till hot eller våld. Man kan också räkna hit otillbörliga belöningar, dvs. korruption i olika former, som riktas till personer i vitala samhällsfunktioner. S. 133 f.

genomföra noggranna och säkra rekryteringsprocesser inom ramen för sitt ordinarie verksamhetsskydd.

Att personer med koppling till organiserad brottslighet söker anställning inom offentlig förvaltning i syfte att få tag på information eller för att påverka beslutsfattande framkommer även från andra håll.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har i sin rapport *Möjliggörare för kriminella nätverk - Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor* dragit slutsatsen att undersökningen talar för att många personer i kriminella nätverk tycks ha ett stort intresse av att ha s.k. möjliggörare, dvs. en person som missbrukar sin anställning eller sitt uppdrag i kommunal, statlig eller privat sektor till förmån för kriminella nätverk. Tillgången till dem är begränsad, men det förekommer fall i samtliga undersökta sektorer. Dessa är främst rättsväsendet, flera förvaltningar inom kommuner, bank- och finansbranschen, fastighetsförmedlingar, bolagsbildningar, bokförings- och redovisningstjänster, juridiska tjänster, säkerhets- och bevakningsbranschen, och transportsektorn. Det är vidare inte enbart ett storstadsfenomen. Aktiviteten hos de påträffade möjliggörarna varierar stort, från att bistå vid ett fåtal tillfällen under en tämligen begränsad tid, till att långsiktigt och frekvent hjälpa flera personer från olika kriminella nätverk.¹⁸⁶

I BRÅ:s rapport anges vidare att vissa intervjupersoner önskar utökade befogenheter för att göra bakgrundskontroller vid rekrytering och under en anställning. Andra tvivlar på kontrollernas träffsäkerhet. Däremot är många intervjupersoner eniga om vikten av att följa rutinerna vid rekrytering, med särskilt fokus på att ställa rätt frågor vid intervjuer, noggrann referenstagning och cv-granskning.¹⁸⁷

På uppdrag av regeringen tog Statskontoret 2023 fram en lägesbild över förekomsten av korruption i den kommunala sektorn, vilka risker för korruption som finns där och hur den kommunala sektorn arbetar för att förhindra och förebygga korruption.¹⁸⁸ Den övergripande slutsatsen är att kommuner och regioner behöver utveckla sina arbetssätt mot korruption. I rapporten lyfter Statskontoret bl.a. fram att verksamhetsområden som är kända för att vara särskilt

¹⁸⁶ Författare: Johanna Skinnari, Karolina Hurve och Andrea Monti, Rapport 2024:2, 2024.

¹⁸⁷ *Möjliggörare för kriminella nätverk - Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor*, rapport 2024:2, 2024, s. 11.

¹⁸⁸ *Nya utmaningar och gamla problem - Om korruption i kommuner och regioner (2023:13)*.

utsatta för korruptionsrisker handlar om teknisk förvaltning, plan- och bygg, turism och regional utveckling. Byggsektorn är särskilt riskutsatt och det påverkar riskerna inom flera verksamhetsområden. Oroande är att offentlig upphandling som riskområde har förstärkts. Välfärdsbrottslighet och otillåten påverkan uppfattas av många som nya riskområden. Vad gäller kommunala bolag och privata utförare anges att forskningen pekar ut antalet kommunala bolag som ett särskilt riskområde för korruption samt att privata utförare som välfärdsproducenter ställer krav på styrning för att säkerställa insyn och andra krav.

9.2 Det bör införas en möjlighet till registerkontroll

Bedömning: I syfte att upprätthålla ett skydd för verksamheten bör det införas en möjlighet till registerkontroll vid anställning som medför arbetsuppgifter varigenom kommuner kan utsättas för otillåten och otillbörlig påverkan.

Det utesluter inte att även andra åtgärder krävs.

Regleringen ska tas in i en ny lag.

Skäl för bedömningen

Registerkontroller i syfte att upprätthålla verksamhetsskyddet

En väl fungerande kommunal verksamhet är av central betydelse för hela samhället eftersom kommuner bedriver verksamhet och har uppgifter som har stor betydelse och påverkan på befolkningen. Sedan den 1 juli 2023 har kommuner därtill ett lagstadgat ansvar för det brottsförebyggande arbetet.

Ordet verksamhetsskydd kan användas för att beskriva ett skydd för värden som för verksamheten är värda att värna eller skydda. Verksamhetsskyddet kan sägas utgå från verksamhetens egna behov och krav, och där skyddsvärdet inte når upp till säkerhetsskyddslagens föreskrivna nivå.

Registerkontroller inför anställning ingår som en integrerad del i säkerhetsskyddsåtgärden personalsäkerhet, i syfte att förebygga att

personer som inte är pålitliga ur säkerhetssynpunkt deltar i säkerhetskänslig verksamhet. Registerkontroller ska, respektive får, vidare utföras i en rad olika sammanhang.¹⁸⁹ Det finns dock inget uttryckligt stöd för att göra sådana kontroller vid anställningar som medför arbetsuppgifter varigenom kommuner mer allmänt kan utsättas för otillåten och otillbörlig påverkan. Det finns mot den bakgrunden anledning att överväga om registerkontroller bör införas vid anställning som medför arbetsuppgifter varigenom kommuner kan upprätthålla ett skydd för verksamheten.

Alternativet att göra något annat eller mer

Säkerhetsskyddet, som syftar till att skydda information och verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet, består av en uppsättning åtgärder för att ge ett skydd för säkerhetskänslig verksamhet. Säkerhetsskyddsåtgärderna kategoriseras under informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet, vari registerkontroller ingår. Dessa tre kategorier av åtgärder samverkar och utgör tillsammans ett sammanhållet system för skydd av säkerhetskänslig verksamhet. I utredningsbetänkandet som låg till grund för den nya säkerhetsskyddslagen framhölls att säkerhetsskyddsåtgärderna inte ska ses som tre från varandra isolerade åtgärder utan som delar i ett system för att uppnå ett ändamålsenligt skydd. Det angavs vidare att åtgärderna kan i olika situationer kombineras på olika sätt för att optimera skyddseffekten men att åtgärder inom enbart ett område saknar förutsättningar för att uppnå ett tillräckligt säkerhetsskydd.¹⁹⁰

Det finns inte underlag som visar, eller omständigheter som ger anledning att anta, att registerkontroller ensamt skulle vara tillräckligt som medel för att skydda kommuner från skadlig påverkan. Registerkontroller kan dock vara en del av flera åtgärder. Det finns anledning att återkomma till dessa förhållanden för att bedöma om en registerkontroll i dessa sammanhang ska vara obligatorisk eller inte.

¹⁸⁹ Se kapitel Regelverket kring kontroll i belastnings- och misstankeregistren under rubriken Rätt att få uppgifter från registret.

¹⁹⁰ SOU 2015:25 s. 326 f.

Alternativet att inte göra något

Som framgår ovan finns det idag författningsstöd för kommuner att göra registerkontroller i en rad olika situationer, dock inte vid anställning som medför arbetsuppgifter som kan vara utsatta för skadlig påverkan, dvs. värden som är mer allmänna eller gemensamma och som inte är kopplade till enskildas skyddsbehov. Därtill har kommuninvånarna berättigade krav på att kommunala uppgifter hanteras med stöd i lag samt att korruption och infiltration i verksamheten motverkas.

I samband med denna utredning har bekräftats att i vart fall vissa kommuner ser ett behov av att kunna göra bakgrundskontroller i syfte att skydda mer allmänna värden. Utifrån hur situationen ser ut idag, både med beaktande av samhällsutvecklingen och kommunernas behov, är därför bedömningen att det inte är ett tillfredställande alternativ att inte göra något i dessa aspekter. I syfte att kunna upprätthålla ett skydd för verksamheten bör det därför införas en möjlighet till registerkontroll vid anställning som medför arbetsuppgifter varigenom kommuner kan utsättas för otillåten och otillbörlig påverkan. Det utesluter dock inte att även andra åtgärder krävs.

Förhållandet till säkerhetsskyddslagen och vissa EU-direktiv

När det gällde frågan hur tillämpningsområdet för säkerhetsskyddet skulle avgränsas i den nya säkerhetsskyddslagen gjorde regeringen bedömningen att det ska gälla endast sådana verksamheter som har ett kvalificerat skyddsbehov. Behovet av skydd för verksamheter som inte har ett så kvalificerat skyddsbehov men som ändå kan anses samhällsviktiga ansågs i dessa fall i första hand få tillgodoses genom annan kris- och skyddslagstiftning, till exempel sådan vars primära syfte är att upprätthålla kontinuitet i samhällsviktig verksamhet.¹⁹¹

Förslaget i denna promemoria kan ses i ljuset av detta uttalande; att möta upp ett skyddsbehov som inte når upp till den kvalificering som gäller för att säkerhetsskyddslagen ska bli tillämplig.

NIS-direktivet omfattar åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverk och informationssystem inom Europeiska Unionen. Det har införlivats i svensk rätt genom lagen (2018:1174)

¹⁹¹ Prop. 2017/18:89 s. 39.

om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster och tillhörande förordning. NIS 2-direktivet¹⁹² omfattar betydligt fler sektorer; antalet sektorer ökar från sju till 18. En av de nya sektorerna är offentlig förvaltning.¹⁹³ Sanktionsavgifterna blir även högre än idag i de fall kraven inte efterlevs.

Det så kallade CER-direktivet (Directive on the resilience of critical entities)¹⁹⁴ ställer krav på åtgärder för att stärka motståndskraften i viss samhällsviktig verksamhet. Enligt CER-direktivet ska medlemsstaterna säkerställa förmågan hos samhällsviktig verksamhet att förebygga, motstå och hantera störningar eller avbrott i verksamheten. Detta ska gälla oavsett om störningen eller avbrottet har föranletts av till exempel naturolyckor, terroristattacker, pandemier eller andra allvarliga händelser.

I artikel 14 uppställs krav på bakgrundskontroller av personer som på olika sätt deltar i en kritisk verksamhetsutövers verksamhet. Enligt skälen är risken för att anställda vid kritiska entiteter eller deras uppdragstagare till exempel missbrukar sina åtkomsträttigheter inom den kritiska entitetens organisation för skadliga ändamål ett växande problem. Det anges vidare att bakgrundskontroller bör omfatta en kontroll av den berörda personen i kriminalregister (skäl 32).

Utredningen om genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft har föreslagit att kritiska verksamhetsutövare ska säkerställa att en person som deltar i verksamhet där deltagandet kan orsaka mer än ringa skada på en samhällsviktig tjänst, samt den som övervägs för en sådan befattning, har genomgått en bakgrundskontroll och bedömts som lämplig för sådant deltagande. Enligt förslaget ska en förnyad bakgrundskontroll och bedömning av lämplighet göras när det finns skäl för det, men senast inom två år från att den senaste bakgrundskontrollen genomfördes. Kontrollen ska gå till så att den enskilde ska visa upp

¹⁹² Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS 2-direktivet).

¹⁹³ Se för vidare analys av begreppet SOU 2024:18 s. 127 ff.

¹⁹⁴ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG.

ett särskilt utdrag från belastningsregistret för verksamhetsutövaren som får vara högst ett år gammalt.¹⁹⁵

Tilläggs kan att det finns ett utredningsförslag från Leverantörskontrollutredningen om en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Den samordnade registerkontrollen ska vara tillgänglig för aktörer som tillämpar upphandlingslagarna, valfrihetslagarna eller ersättningslagarna och för behöriga myndigheter från andra länder inom EU/EES-området.¹⁹⁶

Regleringen bör föras in i en ny lag

Det skyddsområde som diskuteras här; dvs. kommunernas verksamhetskydd, skiljer sig från vad som omfattas av säkerhetsskyddslagen respektive de ovannämnda EU-direktiven, även om tillämpningsområdet i viss mån skulle kunna komma att överlappa. Den eventuella överlappning som kan förutses är dock inte av sådan omfattning att kommunernas behov i detta sammanhang kan anses tillgodosett. Utifrån förslaget i SOU 2024:64 och det som läggs här kommer kontrollerna därtill att skilja sig åt i omfattning.¹⁹⁷ Den potentiella överlappningen anser utredningen därför inte är skäl nog till att avstå från den föreslagna regleringen. Situationen får i stället lösas på andra sätt.¹⁹⁸

Såsom utredningen ser det, är det lämpliga alternativet att skapa en självständig process som ger ett tydligt lagstöd för en åtgärd som syftar till att stärka arbetet med att upprätthålla kommunernas skydd för verksamheten, som samtidigt är avgränsad utifrån vad som är nödvändigt, proportionerligt samt transparent, och som innehåller kontrollmekanismer till skydd för den enskilde.

Det framstår som mindre lämpligt att föra in möjligheten till registerkontroll av detta slag i någon befintlig författning. De bestämmelserna som här föreslås bör därför tas in i en ny lag.

¹⁹⁵ SOU 2024:64.

¹⁹⁶ SOU 2023:43.

¹⁹⁷ Se nedan under rubriken Vilka register ska kontrolleras.

¹⁹⁸ Se nedan under rubriken Kontrollens syfte.

9.3 Det skyddsvärda området

Förslag: Registerkontroll får genomföras vid anställning till en befattning som är kritisk för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag.

Vid bedömningen av om en befattning är kritisk ska särskilt beaktas att befattningen utgör en sådan funktion eller medför sådana befogenheter som kan orsaka en skada för kommunen som är betydande.

Rätt att besluta om registerkontroller har såväl kommuner som kommunala bolag, stiftelser eller föreningar.

Skäl för förslaget

Skydd för en kommuns förmåga att utföra sitt uppdrag

Det förekommer flera olika begrepp som rör skydd och säkerhet av och för verksamheter, varav vissa är lagfästa medan andra har vedertagna definitioner.

I säkerhetsskyddslagen (2018:585) används uttrycket säkerhets-känslig verksamhet för verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (1 kap. 1 §). Säkerhetsskydd definieras såsom skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (1 kap. 2 §).

Uttrycken ”samhällsviktig verksamhet” och även ”samhällskritisk verksamhet” används i vissa sammanhang. I lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar definieras samhällsviktig verksamhet som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet (5 § 1). I lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster definieras uttrycket ”samhällsviktig tjänst” såsom en tjänst som är viktig för att upprätthålla kritisk samhälls- eller ekonomisk verksamhet (2 § 3).

Såsom angetts ovan kan ordet verksamhetsskydd användas för att beskriva ett skydd för värden som för verksamhet är värda att värna eller skydda, men där skyddsvärdet inte når upp till säkerhetsskyddslagens föreskrivna nivå.¹⁹⁹

Utifrån ovanstående resonemang anser utredningen att det skyddsvärda området ska definieras som en kommuns förmåga att bedriva verksamhet i syfte att utföra sitt uppdrag, eller kortare, som förmåga att utföra sitt uppdrag. Registerkontroller skulle således ingå som ett led i att upprätthålla ett skydd för kommunens verksamhet och i förlängningen för dess förmåga eller möjlighet, i enlighet med rättsordningen i övrigt, att utföra sitt uppdrag.

Vad gäller kommunernas uppdrag kan följande anföras. Av lag framgår att kommunerna är skyldiga att ha vissa verksamheter. Kommuner kan emellertid också bedriva andra sorters verksamheter av allmänt intresse. Den huvudsakliga begränsningen för det arbete som kommunerna får ägna sig åt är sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun eller region eller någon annan ska ha hand om (2 kap. 2 § kommunallagen).²⁰⁰ Kommunens uppdrag framgår således av författningar som medför kommunala åligganden eller på annat sätt.

Befattningen ska vara kritisk

Mer om bedömningen av om en befattning är kritisk

Alla kommunanställda skulle i viss eller olika mån kunna anses ha möjlighet att påverka kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag. Med hänsyn till enskildas personliga integritet kan det dock inte motiveras att alla befattningar ska underkastats registerkontroller.²⁰¹

¹⁹⁹ Så vitt utredningen förstått förekommer uttrycket inte i författningstext idag. Försvarsmakten har dock i ett reglemente beskrivit det som att det finns skyddsvärden som måste ges ett skydd i verksamheten, även om de inte omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen (verksamhetsskydd). Sådana verksamhetsskyddsvärden ska inte ges ett säkerhetsskydd. Det kan t.ex. röra sig om att skydda stöldbegärlig materiel med höga ekonomiska värden mot stöld, att skydda materiel för en specifik förmåga som samtidigt är svårerättlig, att skydda allmänfarlig materiel (t.ex. vapen och ammunition) mot stöld så att den inte kan användas för att skada allmänheten och att skydda sekretessklassificerade uppgifter mot röjande. Se R SÅK 2021.

²⁰⁰ Se kapitel Kommuner under avsnitt Kommunernas uppgifter.

²⁰¹ Se kapitel Allmänna övervägande under avsnitt Kommunerna behöver möjlighet att kunna kontrollera mot belastningsregister i samband med anställning i fler fall.

Det är därför motiverat att möjligheterna till registerkontroller begränsas till anställningar till sådana befattningar som ger möjlighet att särskilt kunna påverka eller utöva inflytande över verksamheten i ett större perspektiv och i förlängningen kommunens uppfyllande av sitt uppdrag. Att det ska vara tal om sådana förhållanden markeras genom ordet ”kritisk”.²⁰² Med att det ska vara tal om en befattning ska vara kritisk avses således en befattning som på något sätt är avgörande eller utslagsgivande för verksamheten på en viss punkt eller område. Befattningar som ärendehandläggare och liknande tjänster torde till exempel i normalfallet inte vara att anse som kritiska. Inte heller torde all personal på en viss enhet eller avdelning kunna anses vara kritisk. Avsikten med ordvalet kritisk är dock inte att det ska krävas att kommunens verksamhet eller uppdrag står och faller med utförandet av arbetsuppgifterna som följer med befattningen. Inte heller bör tjänstetiteln vara allena avgörande eftersom innehållet i tjänster med samma titlar varierar. Det som typiskt sett dock kan anses vara kritiska befattningar är befattningar i chefsställning eller andra med stort mandat och inflytande på verksamheten, dvs. befattningar som har en sådan funktion eller sådana befogenheter som kan orsaka en skada på eller för kommunens verksamhet.

Därutöver finns det vissa områden, eller arbetsuppgifter, som är mer utsatta för otillåten och otillbörlig påverkan. Utifrån vad som framkommit rör det sig till exempel om tillståndsgivning, upphandling, rekrytering av personal och hantering av ekonomiska angelägenheter som inbegriper stora värden.

Vad gäller dessa kan följande framhållas.

Kommuner ansvarar för tillstånd inom en rad områden. Det handlar om bland annat bygglov, tillstånd för att få använda, förvara, handla med och överföra explosiva varor, tillstånd för att driva förskola eller fritidshem, serveringstillstånd, tillstånd att få sälja tobaksvaror och tillstånd till torghandel.

Kommunerna är vidare stora aktörer inom upphandling. Upphandlande organisationer som tillhör kommunsektorn, dvs.

²⁰²Utredningen har även övervägt att använda begreppet ”myndighetsutövning” som avgränsning för det skyddsvärda området. Begreppet myndighetsutövning fanns i 1986 års förvaltningslag men togs bort i samband med införandet av den nu gällande förvaltningslagen. Se prop. 2016/17:180 s. 48 f. Begreppet myndighetsutövning används dock fortfarande i ett antal andra författningar, bland annat regeringsformen (12 kap. 4 §), brottsbalken (17 kap. 1 och 2 §§) och skadeståndslagen (3 kap. 2 §). Utredningen anser att ordet myndighetsutövning inte fångar upp det skyddsvärda område som den föreslagna lagen är tänkt att skydda.

kommunerna och kommunalt ägda organisationer, annonserade under 2022 totalt 11 833 upphandlingar. Det motsvarar 69 procent av alla upphandlingar som annonserades under året. Av Sveriges alla kommuner annonserade 272 minst en upphandling under året.²⁰³

Kommunerna är stora arbetsgivare. I många kommuner är kommunen också den allra största arbetsgivaren. Rekrytering, dvs. att hitta, attrahera och anställa personal, oavsett anställningsform, innefattar ansvarsfulla arbetsuppgifter som kan ha långtgående påverkan på kommunens verksamhet.

Eftersom kommunerna har beskattningsrätt och i många fall en stor organisation hanterar kommunerna stora ekonomiska värden på olika sätt. Kommunerna beviljar vidare stöd och bidrag till enskilda och föreningar i stor omfattning. Föreningsbidrag har särskilt lyfts fram som ett riskområde för otillåten påverkan. Detta är omständigheter som bör beaktas vid en bedömning av om en befattning är kritisk. Huruvida det är tal om ett stort värde får bedömas i förhållande till bland annat den aktuella kommunen och verksamhetsområdet eftersom landets kommuner har så pass olika förhållanden.

Ett annat område som lyfts fram av BRÅ som av intresse för s.k. möjliggörare är hantering av stora informationsmängder. Vad gäller informationshantering finns det dock många andra möjligheter till skyddsåtgärder, såsom autentisering, behörighetsstyrning, säkerhetsloggning och logganalys. Utredningen bedömer, mot bakgrund av att andra åtgärder kan vara mer träffsäkra och ändamålsenliga, att sådana omständigheter som innebär hantering av stora informationsmängder som utgångspunkt inte ensamma medför att en befattning kan anses kritisk på sätt som avses i detta sammanhang.

För att det ska röra sig om en kritisk befattning bör det slutligen även krävas att skadan som kan orsakas är mer än ringa eller begränsad. Det bör således särskilt beaktas att den skada som kan orsakas är betydande. Med ordet betydande framgår att risken för skadan ska ha en viss dignitet eller tyngd. Det bör dock inte uteslutas att skadan kan vara av olika slag; till exempel en förmögenhetsskada eller en ideell skada.

Det är arbetsgivaren som är bäst lämpad att avgöra om en befattning är sådan att förutsättningarna för registerkontroll enligt

²⁰³ Upphandlingsmyndigheten, statistiktjänst, upphandlingsstatistik. Publicerad den 31 mars 2023.

denna lag som föreslås är uppfyllda. Så som gäller vid säkerhetsskyddslagen är det således kommunen som arbetsgivare som har ansvaret för att göra den bedömningen och som också har att försäkra sig om att den har stöd i författning för de registerkontroller som den gör.

Det förutsätts att kommunen har en tydlig och uppdaterad bild av vilka befattningar som är kritiska

För att ta reda på om en befattning uppfyller de ovan angivna förutsättningarna måste kommunen ha en tydlig och uppdaterad bild av verksamheten och dess sårbarheter samt vilka tjänster som inverkar på dessa, dvs. något som skulle kunna kallas en verksamhets- respektive en befattningsanalys. På samma vis som vad gäller för verksamhet som utgör säkerhetskänslig verksamhet, och som därmed ska ges ett säkerhetsskydd enligt säkerhetsskyddslagen. I säkerhetsskyddslagen anges sålunda att den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd och göra en säkerhetsskyddsanalys (2 kap. 1 §). I förordningen anges vidare att säkerhetsskyddsanalysen ska identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som finns i verksamheten samt vilka hot och sårbarheter som finns kopplade till dessa skyddsvärden. Analysen ska även innehålla en bedömning av vilka säkerhetsskyddsåtgärder som är nödvändiga (2 kap. 1 § andra stycket).

Den kommunala självstyrelsen innebär att kommunerna har stor rätt att själva bestämma på vilket sätt de ska sköta sina arbetsuppgifter och hur de ska fördela sina resurser. Staten kan dock styra kommunerna genom reglering i till exempel lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter.²⁰⁴ Av intresse här är vidare att kommuner är ålagda att göra risk- och sårbarhetsanalyser enligt till exempel lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2 kap. 1 §) samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om kommuners risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2015:5). Skyldigheter att göra risk- och sårbarhetsanalyser följer även av elberedskapslagen (1997:288) och lagen (2003:778) om skydd mot

²⁰⁴ Se mer om statens styrning av kommunerna i SOU 2020:8 s. 111 ff.

olyckor. Enligt lagen om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete ska kommunerna kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område och ta fram en lägesbild samt i förlängningen en åtgärdsplan.

Utredningen om genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft föreslår att kritiska verksamhetsutövare ska föra en förteckning över befattningar med krav på bakgrundskontroll (befattningsanalys). Befattningsanalysen ska utgå från den kritiska verksamhetsutövarens riskbedömning och åtminstone innehålla uppgift om vilka befattningar där deltagande kan orsaka mer än ringa skada på den samhällsviktiga tjänsten. Det ska därtill krävas att befattningsanalysen dokumenteras och uppdateras vid behov, men minst en gång om året.²⁰⁵

Någon konkret skyldighet för kommunerna att göra en kartläggning och analys av sina skyddsvärden eller sitt verksamhetskydd följer inte av författning. Utredningen anser att det vore alltför långtgående att i detta sammanhang fordra en sådan åtgärd. Särskilt som lagen, till skillnad från till exempel de bakgrundskontroller som föreslås införas med anledning av CER-direktivet, inte kräver att en kommun gör registerkontroller inför anställning till de befattningar som omfattas av lagen (se mer om detta nedan). Utredningen anser därför att det inte bör lagregleras att kommunen ska utreda behovet av att upprätthålla sitt verksamhetskydd genom att genomföra registerkontroller. Sättet som kommunen kommer fram till att en viss befattning är kritisk för en kommuns förmåga att utföra sitt uppdrag överlämnas således till kommunen att råda över. En annan sak är att kommunen endast har stöd i den föreslagna lagen att göra en registerkontroll om den har belägg för att den aktuella befattningen är sådan som lagen kräver.

Kommunala bolag, stiftelser och föreningar

Kommuner får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar (3 kap. 11 § kommunallagen). Med beaktande av dels den kommunala självstyrelsen, dels att dessa

²⁰⁵ SOU 2024:64.

organisationer bedöms kunna ha befattningar som är kritiska för en kommuns förmåga att utföra sitt uppdrag, bör kommunala bolag, stiftelser och föreningar likställas med kommuner i detta sammanhang.

9.4 Säkerhetsskyddslagen och vissa andra författningar har företräde

Förslag: Om det i säkerhetsskyddslagen eller andra författningar finns bestämmelser om registerkontroll inom verksamhet som omfattas av den lag som föreslås här, ska de bestämmelserna tillämpas.

Skäl för förslaget

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Säkerhetsskydd innebär förebyggande åtgärder för att skydda Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott. Säkerhetsskyddet upprätthålls vidare med hjälp av olika sorters säkerhetsskyddsåtgärder; informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Personalsäkerhet, som är det som är mest intressant i detta sammanhang, syftar till att förebygga att personer som inte är pålitliga ur säkerhetssynpunkt deltar i säkerhetskänslig verksamhet. Detta sker genom säkerhetsprovning och utbildning i säkerhetsskydd. Säkerhetsprovningens omfattning beror i sin tur på vilken säkerhetsklass som anställningen eller deltagandet är placerat i.

Som framgår ovan kan den föreslagna lagen ses som ett sätt att möta upp ett skyddsbehov som inte når upp till den kvalificering som gäller för att säkerhetsskyddslagen ska bli tillämplig. Det bör därför vara tydligt att denna lag inte ersätter de krav som uppställs i säkerhetsskyddslagen i någon del. Det bör därför regleras att om det i säkerhetsskyddslagen finns bestämmelser om registerkontroll inom verksamhet som omfattas av den lag som föreslås här, ska de bestämmelserna tillämpas.

Vad gäller registerkontroller finns det flertalet andra författningar som föreskriver sådana som är tillämpliga inom kommunal verksamhet, och då i syfte att skydda enskilda, såsom till exempel barn. De registerkontrollerna är specifikt anpassade efter de på området aktuella skyddsvärdena och även med beaktande av det intrång i den kontrollerades personliga integritet som kontrollen medför. De registerkontrollerna bör därför ha företräde ifall de är föreskrivna inom verksamhet som kan anses omfattas även av den lag som föreslås här. Det bör således framgå, att bestämmelser i andra författningar om registerkontroll ska tillämpas om det finns sådana, precis som föreslås gälla i förhållande till säkerhetskyddslagen. Det finns inte anledning att göra skillnad på om de andra författningarna föreskriver en obligatorisk eller en fakultativ registerkontroll. En ordning där den lag som föreslås här är subsidiär till andra lagar med registerkontroller minskar intrånget i den personliga integriteten för den enskilde som kan kontrolleras.

9.5 Ska kommunerna vara tvingade att göra registerkontroller?

Förslag: Registerkontroller är *ett* verktyg för att upprätthålla verksamhetskyddet men inte det enda. Det behövs därför inte att kontrollen är obligatorisk på så sätt att kommunerna är tvingade att genomföra registerkontroller vid anställning till de befattningar som omfattas av lagen. Det minskar också integritetsintrånget för enskilda.

Skäl för förslaget

Som anförts ovan kan registerkontroller vara en av flera åtgärder som syftar till att upprätthålla ett verksamhetskydd. Noggranna och säkra rekryteringsprocesser kan vidare genomföras på olika sätt. Läget i kommunerna ser därtill olika ut och kan förändras med tid. I vågskålen ligger också det integritetsintrång som registerkontroller innebär för enskilda och att kontroller inte genomförs utan att kommunen anser att de är nödvändiga avseende den enskilda befattningen. Dessa omständigheter talar för att det inte bör vara

obligatoriskt för kommunen att göra registerkontroller inför anställningar till sådana befattningar som omfattas av lagen. En obligatorisk registerkontroll aktualiserar vidare frågan om möjligheterna att angripa ett beslut om anställning genom laglighetsprövning i enlighet med kommunallagen.²⁰⁶

Det som dock i viss mån talar emot att utforma lagen som en möjlighet till registerkontroll, snarare än en obligatorisk sådan, anser utredningen vara att en obligatorisk kontroll säkerställer att registerkontrollerna standardiseras och på så sätt blir en fastställd och heltäckande norm. En sådan ordning innebär dock en mer långtgående styrning av kommunerna från statens håll, är mer resurskrävande och kan ta längre tid att få på plats.

Denna utredning anser att övervägande skäl talar för att registerkontrollen vid de befattningar som omfattas av lagen inte ska vara obligatoriska, på så sätt att kommunerna är tvingade att genomföra sådana kontroller utan hänsyn till övriga förhållanden. En sådan ordning, dvs. som inte är obligatorisk, minskar också integritetsintrånget för enskilda.

9.6 Personkrets som kan registerkontrolleras med stöd av denna lag

Förslag: De befattningar som omfattas av lagen är sådana som innebär en anställning i kommunen. Förtroendevalda, oavsett om de är heltidsarvoderade, omfattas inte av lagen.

Skäl för förslaget

Kommunallagens regelverk skiljer på förtroendevalda och anställda. Som förtroendevalda definieras i kommunallagen ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar, de som fullgör förtroendeuppdrag som ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer (4 kap. 1 §). Vissa förtroendevalda kan ha hel- eller deltidsuppdrag i

²⁰⁶ 13 kap. kommunallagen (2017:725). Den grund som skulle kunna bli aktuell är främst 13 kap. 8 § första stycket 4.

kommunen, t.ex. som kommunalråd eller som ordförande i en nämnd. Majoriteten av förtroendevalda i en kommun är dock fritidspolitiker. I sin kapacitet som förtroendevald, oavsett om det är som heltidsarvoderad förtroendevald eller som fritidspolitiker, är personen inte att se som anställd i kommunen. Folkvalda är som huvudregel inte underkastade säkerhetsprövningar.²⁰⁷ Det finns inte anledning att se annorlunda på saken här. Någon registerkontroll av förtroendevalda med stöd av den lag som föreslås här ska således inte kunna utföras.

Det är dock inte en ovanlig situation att en fritidspolitiker samtidigt har en anställning i kommunen. Om till exempel en person som är ledamot av en kommunal nämnd samtidigt är anställd i kommunen kan personen registerkontrolleras i egenskap av anställd med stöd av denna lag. Samma ordning gäller enligt säkerhetskyddslagen.²⁰⁸

De befattningar som bör omfattas av lagen är således sådana som innebär en anställning i kommunen eller i ett kommunalt bolag, stiftelse eller ekonomisk förening. Med anledning av att befattningen ska vara kritisk anser utredningen att det inte kan bli tal om att inkludera andra typer av deltagande i verksamheten, så som praktiktjänstgöring, konsulter eller anställda via bemanningsföretag. Om det är tal om en tillsvidareanställning eller en tidsbegränsad anställning i kommunen finns det dock inte anledning att göra skillnad på.

9.7 Registerkontrollen ska göras i slutskedet av rekryteringsprocessen

Förslag: En ansökan om registerkontroll får göras endast om den som ansökan gäller kan antas komma att anställas.

²⁰⁷ Se 3 kap. 1 § 1 säkerhetskyddslagen. Frågan om riksdagsledamöter ska säkerhetsprövas har bl.a. behandlats i Konstitutionsutskottets betänkande 2021/22:KU35 s. 12 f.

²⁰⁸ Prop. 2017/18:89 s. 143.

Skäl för förslaget

Möjligheten till registerkontroll bör omfatta alla som rekryteras till en sådan befattning som omfattas av lagen. För att skydda den personliga integriteten hos arbetssökande bör det dock endast vara den kandidat som faktiskt kan antas komma att erbjudas en anställning som får registerkontrolleras, dvs. inte alla som sökt den aktuella tjänsten eller som underlag inför urval mellan vissa kandidater.

I säkerhetsskyddsförordning (2021:955) anges som förutsättning för registerkontroll att en ansökan om registerkontroll får göras endast om den som säkerhetsprövningen gäller kan antas komma att anställas eller på annat sätt delta i den aktuella verksamheten. Om det finns synnerliga skäl får en ansökan göras utan ett sådant antagande (5 kap. 13 §).

Den ordning som föreslås för registerkontroll här liknar således den som gäller enligt säkerhetsskyddslagen. Vad gäller möjligheten att undantagsvis kunna ansöka om registerkontroll utan att det kan antas att den aktuella personen kan komma att anställas anser utredningen att de skillnader som finns mellan säkerhetsskyddslagen, som också omfattar deltagande i säkerhetskänslig verksamhet, och den registerkontroll som föreslås här, medför att det inte finns behov av en möjlighet att undantagsvis få ansöka om registerkontroll utan ett antagande om att personen kan komma att anställas.

Av säkerhetsskyddslagen framgår att säkerhetsprövningen som görs enligt den lagen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 3 § andra stycket). Uppgifter hämtas således in löpande under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Frågan är om något liknande bör införas för registerkontroller som görs med stöd av den lag som föreslås här.

Det finns goda skäl till att överväga att införa löpande kontroller under anställning i syfte att upprätthålla verksamhetsskyddet. I till exempel BRÅ:s rapport Möjliggörare för kriminella nätverk - Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor anges att anställdas sårbarheter förändras även under anställningens gång. Resultaten av BRÅ:s undersökning tyder dessutom på att många

möjliggörare kontaktas med förfrågningar från kriminella nätverk efter att de har anställts.²⁰⁹

Av de orsaker som framgår av kapitlet Övervägande angående registerkontroller under pågående anställning lägger denna utredning dock inte fram något sådant förslag här.

9.8 Vilka register som ska kontrolleras

Förslag: Med registerkontroll avses i detta sammanhang att uppgifter hämtas från ett register som omfattas av lagen om belastningsregister eller lagen om misstankeregister samt att sådana uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter hämtas. Det motsvarar den kontroll som gäller vid en befattning i klass 3 enligt säkerhetsskyddslagen.

Skäl för förslaget

Vilka register som kontrolleras vid andra kontroller

Det finns flera kontrollmöjligheter med närliggande syften som kan tjäna som utgångspunkt och som ett förslag behöver förhålla sig till. Det rör sig främst om säkerhetsskyddslagen, regleringen kring bevakningsföretag, skyddslagen och de EU-direktiv om bl.a. bakgrundskontroll som ska implementeras i svensk rätt.

Säkerhetsskyddslagen

Enligt säkerhetsskyddslagen gäller att för säkerhetsklass 1 eller 2 får uppgifter om den kontrollerade hämtas från belastningsregistret eller misstankeregistret eller som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom

²⁰⁹ Rapport 2024:2, 2024, s. 11.

brottsdatalagens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (3 kap. 14 § andra stycket säkerhetsskyddslagen). För säkerhetsklass 3 får sådana uppgifter om den kontrollerade som finns i belastningsregistret eller miss-tankeregistret eller som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter hämtas (3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen).²¹⁰

Regeringen har gett en kommitté i uppdrag att bland annat kartlägga och föreslå vilka register som Säkerhetspolisen bör kunna inhämta uppgifter från vid registerkontroll. I direktiven uttalas bland annat att systemet med registerkontroll har i vissa sammanhang kritiserats för bristande effektivitet. Vissa uppgifter som kan ha stor betydelse för säkerhetsprövningen, däribland avsaknad av uppehållstillstånd, kan inte hämtas in med dagens system. Enligt nuvarande ordning omfattas inte heller vissa register hos centrala myndigheter, till exempel Tullverket eller Skatteverket, av systemet för registerkontroll.²¹¹

Bevakningsföretag

Enligt 4 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag ska all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag vara godkänd vid prövning med avseende på bland annat laglydnad och medborgerlig pålitlighet för att få vara anställd i ett sådant företag. För den bedömningen ska uppgifter som avses i 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen inhämtas (10 § förordningen [1989:149] om bevakningsföretag).²¹²

²¹⁰ Om det finns synnerliga skäl får även andra uppgifter hämtas. Det finns också en möjlighet att registerkontroller görs av någon som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet utan föregående placering i säkerhetsklass om det finns särskilda skäl. En sådan registerkontroll motsvarar den enligt säkerhetsklass 3.

²¹¹ Dir. 2023:152.

²¹² Beslut om avslag på en ansökan med anledning av bristande laglydnad ska grunda sig på en lagakraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande, ett godkänt föreläggande om ordningsbot eller ett beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan författning (2 § Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal, PMFS 2017:10). En ansökan kan även avslås med anledning av bristande lämplighet. Den ska då grunda sig på skälig misstanke om brott, omhändertagande enligt lag eller annan omständighet som indikerar att sökanden inte kommer att utföra bevakningen på ett godtagbart sätt (3 § PMFS 2017:10).

Skyddslagen

Skyddslagen, som innehåller bestämmelser om vissa åtgärder till förstärkt skydd för byggnader, andra anläggningar, områden och andra objekt mot sabotage, terroristbrott, spioneri samt röjande i andra fall av hemliga uppgifter som rör totalförsvaret, och grovt rån, föreskriver att den kan bli skyddsvakt, som efter prövning är godkänd med hänsyn till laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämpligheten i övrigt för uppgiften som skyddsvakt (25 § skyddslagen [2010:305]). Vid länsstyrelsens och Försvarmaktens prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska uppgifter som avses i 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen inhämtas (7 § skyddsförordning [2010:523]).

CER-direktivet

CER-direktivet medför att bakgrundskontroller ska införas. Enligt utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktiven ska de uppgifter som ska lämnas ut vara desamma som när en begäran görs för att en enskild ska kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där, dvs. de uppgifter som anges i 22 § första och andra stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister.²¹³ Enligt utredningsförslaget ska kontrollen inte göras mot misstankeregistret. Den bedömningen grundar sig dels på att intrånget i den enskildes personliga integritet ska begränsas så långt som möjligt, dels på att utdrag ur misstankeregistret kan leda till skönsmässiga bedömningar kring den enskildes lämplighet.²¹⁴

Förslag om en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter

I betänkandet av Leverantörskontrollutredningen föreslås att kontrollen i belastningsregistret bör omfatta de brott som potentiellt ska leda till uteslutning. Enligt förslaget innebär det bl.a. brott mot en lång rad olika lagar inklusive brottsbalken men även

²¹³ SOU 2024:64.

²¹⁴ SOU 2024:64, s. 210 f.

lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, lagen (1962:120) om straff i vissa fall för oriktigt ursprungsintyg m.m., patentlagen (1967:837), narkotikastrafflagen (1968:64), skattebrottslagen (1971:69), osv.²¹⁵

Dessa register bör kontrolleras i syfte att upprätthålla kommunernas verksamhetsskydd

Utredningen har tidigare funnit att den lag som föreslås här kan ses som ett sätt att möta upp ett skyddsbehov som inte når upp till den kvalificering som gäller för att säkerhetsskyddslagen ska bli tillämplig. En given utgångspunkt är således att en registerkontroll med stöd av den föreslagna lagen inte är mer långtgående än säkerhetsskyddslagen. Det utesluter således vissa register, såsom Migrationsverkets register. Som framgått ovan pågår dock ett arbete att se över om kontroller i samband med säkerhetsprövning ska utökas till fler register. Det arbetet bör emellertid inte föregripas här.

Ett omfattande system liknande det som återfinns inom säkerhetsskyddsregleringen ger förutsättningar att bedöma sårbarheter hos den enskilde, men på bekostnad av den personlig integriteten. Detta kan motiveras av intresset att skydda Sveriges säkerhet men det är inte givet att dra samma slutsats gällande kommunernas verksamhetsskydd.

De registerkontroller som kan göras med stöd av lagen om bevakningsföretag och skyddslagen motsvarar de som gäller för säkerhetsklass 3 enligt säkerhetsskyddslagen. Den kontrollen kan tjäna som en annan måttstock eller standard att förhålla sig till. Det medför att sådana uppgifter om den kontrollerade som finns i belastningsregistret eller misstankeregistret eller som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter inhämtas.

Utredningen anser att en sådan kontroll motsvarar de värden som den aktuella lagen är tänkt att upprätthålla eller skydda. En sådan kontroll är inte heller mer långtgående än den mindre omfattande kontrollen enligt säkerhetsskyddslagen.

²¹⁵ SOU 2023:43 s. 124.

Utredningens slutsats blir därför att en ändamålsenlig och lämplig omfattning av registerkontrollen är en kontroll som medför att sådana uppgifter inhämtas om den kontrollerade som finns i belastningsregistret, misstankeregistret eller som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

9.9 Samtycke till registerkontrollen från den som ska kontrolleras

Förslag: Registerkontroll får göras endast om den som kontrollen gäller har lämnat sitt samtycke.

Kommunen, eller det kommunala bolag, stiftelse eller förening, som beslutar om att registerkontroll ska genomföras, ansvarar för att samtycke inhämtas.

Skäl för förslaget

I såväl den äldre som den nu gällande säkerhetsskyddslagen gäller att som huvudregel får registerkontroll göras endast om den som säkerhetsprövningen gäller har lämnat sitt samtycke.²¹⁶ Enligt 5 kap. 15 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) ansvarar verksamhetsutövaren för att samtycke har inhämtats.

Det bedöms lämpligt att ha en liknande klagörande reglering med krav på samtycke i denna lag. Ansvaret för att ett samtycke inhämtas bör falla på kommunen, som är den som beslutar om att en registerkontroll ska genomföras och som står i kontakt med den som ska kontrolleras. Kommunen, det kommunala bolaget, stiftelsen eller föreningen bör i samband med att samtycket inhämtas klargöra vad samtycket innebär.

Det föreslås ovan att det inte ska vara tvingande att genomföra registerkontroller vid anställning till de befattningar som omfattas av lagen. Det innebär således att kommunerna kan underlåta registerkontroller och ändå rekrytera till befattningar som omfattas

²¹⁶ Krav på samtycke gäller inte en totalförsvarspliktig som skrivs in för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, se 3 kap. 18 a § säkerhetsskyddslagen.

av lagen. Om kommunen dock anser att registerkontroll inför anställning bör göras, torde ett nekat samtycke från den enskilde medföra att kommunen inte har tillräckligt underlag för att bedöma att personen är lämplig för den aktuella anställningen.

9.10 Syftet med registerkontrollen

Förslag: Kontrollen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i den föreslagna lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin anställning.

Skäl för förslaget

Nästa fråga är om det bör anges i lagen i vilket syfte som registerkontrollen görs. Vad gäller andra regelverk rörande registerkontroller finns sådana bestämmelser.

I säkerhetsskyddslagen t.ex. regleras att säkerhetsprövningen syftar till att *klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i den lagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt* samt att *vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetsbänseende* (3 kap. 2 §). I förarbetena uttalas att säkerhetsprövningen ytterst handlar om att bedöma om en person har tillräckliga förutsättningar och personlig förmåga att genom anställning eller på annat sätt delta i en säkerhetskänslig verksamhet samt att det är fråga om en bedömning som görs utifrån ett riskreduceringsperspektiv.²¹⁷

I lagen (1974:191) om bevakningsföretag anges att all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på *laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt* för anställning i ett sådant företag. Enligt 2 § lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. krävs för tillstånd bl.a. att sökanden eller, om denne är en juridisk person, föreståndaren och medlemmarna i dess styrelse har gjort sig kända för *laglydnad och ordentlighet*.

Tydighetsskäl talar också för att lagfästa syftet med registerkontrollen. Det kommer även att ge ett stöd inför bedömningen av

²¹⁷ Se SOU 2015 :25 s. 387.

vilka uppgifter som framkommer i kontrollen som den potentiella arbetsgivaren ska få del av.

Vad gäller laglydnad och dylika uttryck anser utredningen att dessa inte motsvarar vad kontrollen syftar till eftersom även en person som förekommer i någon av de register som kontrolleras kan av arbetsgivaren bedömas vara lämplig för den aktuella tjänsten. Då är det lämpligare att titta på säkerhetsskyddslagens utformning. Vad gäller det första ledet, om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i lagen, anser utredningen att det motsvarar vad kontrollen i denna lag syftar till. Det första ledet ger dock ensamt inte tillräckligt klar ledning av kontrollens syfte utan bör förtydligas ytterligare. Utredningen ställer sig dock frågande till om det andra ledet i säkerhetsskyddslagens bestämmelse, dvs. *i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt*, skulle vara det mest pregnanta och ändamålsenliga uttrycket i detta sammanhang.

I regeringsformen framgår som grundläggande krav att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §). I förvaltningslagen anges att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk (5 § andra stycket).

De värden som avses att skyddas med den lag som föreslås här motsvaras i mångt och mycket av kraven på saklighet och opartiskhet. Utredningen anser att kraven på saklighet och opartiskhet fångar upp vad verksamhetskyddet syftar till upprätthålla; ett agerande som inte är osakligt och partiskt.²¹⁸ Det föreslås därför att det ska regleras att kontrollen syftar till att klargöra om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i den föreslagna lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin anställning.²¹⁹

²¹⁸ Utredningen har även övervägt att hänvisa till grunderna för god förvaltning som återfinns i förvaltningslagen, dvs. legalitet, objektivitet och proportionalitet, service, tillgänglighet och samverkan. Utredningen har dock funnit att dessa principer är alltför inriktade på handläggning av ärenden för att utgöra en adekvat ram för syftet för de registerkontroller som ska kunna genomföras med stöd av den föreslagna lagen.

²¹⁹ Tilläggas kan att det från principiella utgångspunkter kan finnas betänkligheter att direkt överföra eller använda grundlagsbestämmelser i författningar på lägre nivå. Vad gäller just uttrycken saklighet och opartiskhet har frågan övervägts i samband med införandet av den nya förvaltningslagen, se SOU 2010:29 s. 155 f. Här angavs även att bestämmelsen i sammanhanget även riktar sig till de anställda som på myndighetens vägnar utför en offentlig förvaltningsuppgift. Utredningens slutsats är därför att det finns en symmetri i att använda samma uttryck i den lag som föreslås här.

I säkerhetsskyddslagen förtydligas att sådana omständigheter som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende ska beaktas vid säkerhetsprövningen (3 kap. 2 § in fine). Säkerhetsskyddslagens reglerade säkerhetsprövning är dock betydligt mer omfattande än enbart en registerkontroll liknande den som föreslås här.²²⁰ Det bedöms därför inte finnas behov av en liknande bestämmelse i den lag som nu föreslås.

I säkerhetsskyddslagen är reglerat att de som deltar i säkerhets-känslig verksamhet ska ha tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd (2 kap. 4 § 2). Utredningen bedömer att det inte finns ett motsvarande behov av att lagfästa ett krav på utbildning i frågor som rör verksamhetsskydd i detta sammanhang.²²¹

9.11 Utgångspunkter för hur processen för registerkontrollen ska gå till

Bedömning: Uppgifter som framkommer vid en registerkontroll bör endast få lämnas ut efter en prövning av uppgifternas relevans.

Kommuner bör inte ges direktåtkomst till de aktuella registerna. Det vore inte heller ändamålsenligt att skapa ett särskilt begränsat utdrag som den enskilde har rätt att på begäran få ut för att visa upp för arbetsgivaren, utifrån att den ordningen inte lämpar sig för den typ av registerkontroll som ett verksamhetsskydd kräver.

²²⁰ Se även SOU 2015:15 s. 387 där det utvecklas att sårbarheterna kan t.ex. röra sig om personens livsföring eller levnadsbakgrund.

²²¹ Till stöd för den bedömningen kan framhållas att den lag som föreslås här enbart omfattar registerkontroller och har ingen motsvarighet till övriga säkerhetsskyddsåtgärder. Det kan inte förutses att det finns samma krav på utbildning kopplat till just verksamhetsskyddet, även om anställda så klart bör få information om säkerhetsfrågor av andra orsaker.

Skäl för bedömningen

Generella utgångspunkter

Ovan har utredningen bedömt att den process som ska ge ett tydligt lagstöd för en åtgärd som syftar till att stärka arbetet med att upprätthålla kommunernas skydd för verksamheten behöver vara avgränsad utifrån vad som är nödvändigt, proportionerligt samt transparent, och innehålla kontrollmekanismer till skydd för den enskilde. Det är dock långt ifrån självklart hur ett sådant system ska utformas för att uppfylla dessa generella utgångspunkter.²²²

Registerkontroller enligt säkerhetskyddslagstiftningen

Verksamhetskyddet har flera beröringspunkter med säkerhetskyddet, dvs. skyddet för Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott. Det finns därför anledning att snegla på hur ordningen för registerkontroller är bestämt där.

Säkerhetsprövningens omfattning beror på vilken säkerhetsklass anställningen eller deltagandet är placerat i. Säkerhetsprövningen grundar sig på en säkerhetsprövningsintervju, uppgifter som framgår av till exempel betyg, intyg och referenser, registerkontroll, om anställningen är placerad i säkerhetsklass och en särskild personutredning om anställningen är placerad i säkerhetsklass 1 eller 2. Säkerhetsprövningen ska vidare följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Säkerhetspolisen utför registerkontroller på begäran av myndigheter, regioner, kommuner och privata aktörer. Om uppgifter om personen förekommer i något av de register som kontrolleras är det Registerkontrolldelegationen, som är en del av Säkerhets- och integritetskyddsnämnden, som beslutar om uppgiften ska lämnas ut till den arbets- eller uppdragsgivare som har ansökt om kontrollen. Registerkontrolldelegationen beslutar även om den kontrollerade personen ska få möjlighet att ta del av uppgifterna och yttra sig över dem innan de eventuellt lämnas ut till

²²² Nedan bortses från den registerkontroll som genomförs med stöd av lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. eftersom utredningen uppfattar den som mindre intressant i dessa sammanhang.

arbets- eller uppdragsgivaren. Om uppgifterna lämnas ut blir dessa en del av underlaget i arbets- eller uppdragsgivarens säkerhetsprovning inför anställningen.

Registerkontroller rörande bevakningsföretag

En annan reglering som är intressant att snegla på är den som rör bevakningsföretag och godkännande av personal.

Av 4 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag framgår att föreståndaren, övrig personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag, styrelseledamot och styrelsesuppleant ska vara godkänd med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt. Ansvarig för att godkänna bland annat personal är vissa utpekade länsstyrelser (s.k. godkännandemyndigheter).

För godkännandemyndighetens provning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska uppgifter som motsvarar de som gäller för säkerhetsklass 3 inhämtas. När det görs gäller krav på samtycke och övriga förutsättningar som säkerhetsskyddslagen uppställer på utlämnande av uppgifter för säkerhetsprovning (3 kap. 18–21 §§ säkerhetsskyddslagen och 5 kap. 18 och 19 §§ och 8 kap. 6 § första stycket 1 säkerhetsskyddsförordningen [2021:955]). Om provningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag, inhämtar dock myndigheten uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret genom direktåtkomst enligt 20 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister. Länsstyrelsen skickar även ärendet på remiss till Säkerhetspolisen.²²³

Skyddslagen

Enligt skyddslagen ska den som vill bli skyddsvakt, dvs. den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman, bli godkänd med hänsyn till laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämpligheten i övrigt för uppgiften som skyddsvakt (25 §).

Av skyddsförordning (2010:523) framgår att godkännande som skyddsvakt beviljas av länsstyrelsen eller Försvarmakten. Vid

²²³<https://www.lansstyrelsen.se/stockholm/samhalle/tillstand-for-att-utova-verksamhet/bevakningsforetag.html> besök 2024-09-16.

länsstyrelsens och Försvarsmaktens prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska uppgifter som avses i 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen inhämtas (7 §), dvs. sådana uppgifter som motsvara de som gäller för säkerhetsklass 3.

Såsom också gäller enligt lagen om bevakningsföretag ska vid prövningen beaktas säkerhetsskyddslagens krav på samtycke och övriga förutsättningar som säkerhetsskyddslagen uppställer på utlämnande av uppgifter för säkerhetsprövning (3 kap. 18–21 §§ säkerhetsskyddslagen och 5 kap. 14, 18 och 19 §§ samt 8 kap. 6 § första stycket 2 säkerhetsskyddsförordningen [2021:955]). Det gäller dock inte när länsstyrelsen inhämtar uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret genom direktåtkomst ur belastningsregister eller ur misstankeregister. Om en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet redan har prövats enligt lagen om bevakningsföretag eller säkerhetsskyddslagen får länsstyrelsen eller Försvarsmakten låta bli att inhämta de föreskrivna uppgifterna, om det står klart att någon ytterligare kontroll inte behövs.

Förslag till samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter

Leverantörskontrollutredningen föreslår att Bolagsverket ska ansvara för att tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll. Vad gäller förekomsten av anteckningar i belastningsregistret föreslås Bolagsverket göra en första bedömning av de domar som identifieras vid kontrollen. I de fall en dom inte är relevant för att fastställa om det finns skäl för uteslutning ska Bolagsverket inte lämna ut uppgiften om domen till den upphandlande myndighet eller enhet som begärt kontrollen.²²⁴

Utredningen anser att detta är den lämpligaste ordningen

En ordning med direktåtkomst ger effektivitetsvinster i form av snabb tillgång till de efterfrågade uppgifterna. Rekryteringsprocessen snabbas upp. Ordningen kräver dock att vissa praktiska arrangemang, så som att en säker teknisk lösning är på plats. Kommuner har i dag inte direktåtkomst till belastningsregistret eller

²²⁴ SOU 2023:43.

misstankeregistret. Att skapa en ordning med direktåtkomst skulle vara krävande i form av resurser och tid. De tekniska förutsättningarna skulle därtill behöva utredas mer noggrant. Direktåtkomst skulle heller inte ge kommunerna tillgång till samtliga register som utredningen anser bör kontrolleras i detta sammanhang. Denna utredning anser därför – redan av dessa orsaker – att det inte finns anledning att närmare överväga en sådan ordning här.

En annan ordning som redan används av kommuner i stor utsträckning är att den enskilde visar upp ett registerutdrag som denne själv har rätt att begära ut (9 § andra stycket 1–5 lagen om belastningsregister och 8–8 a § lagen om misstankeregister). Det finns flera fördelar med att skapa ett begränsat utdrag som den enskilde visar upp, inte minst vad gäller att ge den arbetssökande inflytande över spridningen av de aktuella uppgifterna. Mot bakgrund av de register som utredningen anser ska kontrolleras i detta sammanhang ser dock utredningen att en modell med ett begränsat registerutdrag som den enskilde visar upp inför beslut om anställning inte lämpar sig för den typ av registerkontroll som verksamhetsskyddet kräver. Detta gäller både utifrån vilka register som ovan har bedömts bör kontrolleras – vilket i sig påverkar hur effektiv eller nyttig kontrollen blir – och det skydd för den kontrollerades personliga integritet i form av kontrollmekanismer som en sådan omfattande kontroll kräver. Ett förfarande med ett begränsat utdrag som den enskilde ska visa upp bör därför inte väljas.²²⁵

Det som då återstår – och som utredningen ser som den mest lämpliga ordningen – är en sådan process som liknar den som gäller enligt bland annat säkerhetsskyddslagen. Den har också den klara fördelen att den inkluderar en bedömning av relevansen av de uppgifter som framkommer med hänsyn till enskildas personliga integritet. Det medför en rättssäkerhetsgaranti för den enskilde och ett stöd för arbetsgivare att slippa hantera och bedöma överskotts-information. En sådan ordning begränsar spridningen av integritetskänsliga uppgifter till vad som är nödvändigt.

Omfattningen av den registerkontroll som här föreslås medför därtill ett större integritetsintrång än ett utdrag från belastnings-

²²⁵ Utredningen har trots det funnit skäl att redovisa alternativet med ett begränsade utdrag in extensio. Det görs i en bilaga till denna promemoria, se bilaga Alternativ ordning för registerkontroll i syfte att upprätthålla verksamhetsskyddet.

registret och eventuellt uppgifter om brottsmisstankar för vilket åtal har väckts. Det gör det än mer viktigt med en relevansprövning av de uppgifter som kommer fram.

Utifrån dessa överväganden anser utredningen att en process som liknar den som finns i säkerhetsskyddslagen är mest lämplig. Relevansprövningen i sig förutsätter en god kunskap om de förutsättningar som gäller för verksamheten och den aktuella befattningen. Det förtjänar därför att framhålla vikten av att kommunerna ger en tillfyllestgörande beskrivning av dessa förutsättningar i samband med ansökan om registerkontroll.

9.12 Säkerhetspolisen ska utföra registerkontrollen

Förslag: Säkerhetspolisen ska utföra registerkontrollen efter ansökan från den som beslutar om registerkontroll.

Skäl för förslaget

Utredningen har ovan kommit fram till att det inte finns anledning att närmare överväga att i detta sammanhang ge kommunerna direktåtkomst till register och att en modell med ett begränsade registerutdrag som den enskilde visar upp inför beslut om anställning inte lämpar sig för den typ av registerkontroll som verksamhetskyddet kräver. Frågan är således vem som ska utföra registerkontrollen som omfattar belastningsregistret, misstankeregistret och register som förs av Säkerhetspolisen.

En given utgångspunkt här är att eftersom även register som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, ska kontrolleras, är det lämpligast att Säkerhetspolisen är ansvarig för att utföra den registerkontrollen. Utredningen kan inte se att det skulle finns något annat möjligt alternativ. Säkerhetspolisen har även tillgång till övriga register som ska kontrolleras. Kontrollen mot belastningsregistret och misstankeregistret skulle dock kunna läggas på någon annan instans. Denna utredning anser dock att en samlad kontroll av endast en instans ger en bättre möjlighet till överblick av

eventuellt utfall, kan påverka ledtider positivt och är mest transparent för den enskilde som kontrolleras. Det bör därför vara Säkerhetspolisen som ska utföra en samlad registerkontroll efter ansökan från en kommun.

9.13 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska göra en relevansbedömning inför utlämnande av uppgifter

Förslag: Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och dess Registerkontrolldelegation är bäst lämpad att göra en s.k. relevansprövning och att besluta om uppgifter som kommit fram vid en registerkontroll ska lämnas ut till den som begärt registerkontrollen. Säkerhetspolisen ska därför underställa Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden frågan om huruvida framkomna uppgifter ska lämnas ut.

Skäl för förslaget

Relevansbedömning inför utlämnande av uppgifter

Utredningen har ovan funnit att det finns behov av en instans som gör en relevansprövning innan utfallet av en registerkontroll lämnas ut.

Registerkontrolldelegationen är bäst lämpad

Mer om Registerkontrolldelegationen

Inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden finnas det två särskilda beslutsorgan, som benämns Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen. Registerkontrolldelegationen har till uppgift att besluta om huruvida uppgifter som kommit fram vid registerkontroll och särskild personutredning enligt 3 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska lämnas ut för säkerhets-

prövning. Registerkontrolldelegationen beslutar även i frågor om utlämnande av uppgifter i sådana fall som avses i 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. och 7 § skyddsförordningen (2010:523).²²⁶

Registerkontrolldelegationens sammansättning och bl.a. handläggning av ärenden regleras i förordning med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Av den framgår att delegationen består av en ordförande, en vice ordförande samt högst tre andra ledamöter. Det är dock Säkerhetspolisen som ska tillhandahålla Registerkontrolldelegationen sammanträdes- och kontorslokaler och kanslistöd (11 §). En motsvarande bestämmelse finns i 18 § förordning (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.

Delegationen sammanträder efter kallelse av ordföranden. Delegationen ska vidare sammanträda om någon av ledamöterna begär det och ordföranden anser att det finns skäl för det (21 §). När ordföranden och minst två andra ledamöter är närvarande är delegationen beslutför. Det finns dock möjligheter att delegera till delegationens ordförande, vice ordförande, föredragande eller annan handläggare att avgöra ärenden som är av enkel beskaffenhet (22 §). En uppgift får lämnas ut endast om alla är ense om beslutet. Anser någon av ledamöterna att uppgiften inte bör lämnas ut, får ordföranden lämna över ärendet till regeringen för handläggning, om ordföranden anser att uppgiften ändå bör lämnas ut (23 §).

I betänkandet som ligger till grund för nu gällande säkerhetskyddslag förklaras vidare ärendehandläggningen så här.

Regleringen i säkerhetsskyddsförordningen ger bl.a. en bild av att samtliga registerkontrollärenden, oavsett utfallet av kontrollen, lämnas över från Säkerhetspolisen till delegationen. Så går det inte till. Det stora flertalet ärenden är sådana där det inte förekommer några uppgifter i registren eller där uppgifterna är av ringa betydelse. I dessa ärenden fattar särskilt förordnade tjänstemän vid Registerkontrolldelegationens kansli, som Säkerhetspolisen tillhandahåller, beslut om att det inte finns några uppgifter att redovisa. Den ordningen bygger på en delegation i nämndens arbetsordning från nämnden till de särskilt förordnade tjänstemännen. I praktiken är det alltså de särskilt förordnade tjänstemännen, som är anställda vid Säkerhetspolisen, som beslutar i utlämnandefrågan i sådana fall. Genom det tillvägagångssättet behöver inte delegationen belastas med ärenden där det är uppenbart att de upp-

²²⁶ 2 och 8 §§ förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Registerkontrolldelegationen föregicks av Registerkontrollnämnden som inrättades för att förstärka skyddet för den personliga integriteten vid säkerhetsprövning.

gifter som kommit fram vid kontrollen inte ska lämnas ut för säkerhetsprövning. Det innebär också att besked om att inga uppgifter finns att redovisa kan ges snabbare än om ärendet skulle beslutas av delegationen som endast sammanträder några gånger i månaden.²²⁷

Utredningens bedömning

Utredningen anser att en lämplig ordning är att samma instans, dvs. Registerkontrolldelegationen, beslutar i frågor som rör utlämnande av uppgifter som framkommer vid en registerkontroll enligt denna lag. Delegationen prövar redan liknande frågor enligt säkerhetsskyddslagen, 10 § förordningen om bevakningsföretag m.m. och 7 § skyddsförordningen. Det är samma typ av relevansprövning som skulle bli aktuell med förevarande förslag, även om det är tal om andra typer av befattningar. Delegationen har kunskap och upparbetad erfarenhet av att göra prövningar av uppgifter från de register som det här är tal om i förhållande till skyddet för den personliga integriteten.

Om prövningen läggs hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Registerkontrolldelegationen behöver det inte inrättas något nytt organ. Inte heller behöver några nya arbets sätt tas fram eftersom sådana redan är både reglerade och på plats. Det är även en fördel att uppgiften läggs på en instans utanför Polismyndigheten eftersom de uppgifter som framkommer i registerna kan ha andra betydelser vid anställningsförhållanden än i polisiära sammanhang. Utredningens slutsats är därför att Registerkontrolldelegationen är bäst lämpad att utföra de uppgifter som det här är tal om.

Förordning med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden behöver kompletteras med anledning av förslaget.

9.14 Mer om hanteringen

Förslag: En uppgift som har kommit fram vid en registerkontroll får lämnas ut endast om uppgiften kan antas ha betydelse för syftet med registerkontrollen.

²²⁷ SOU 2015:25 s. 416 f.

Om det vid registerkontrollen kommer fram en uppgift som kan antas vara av betydelse för syftet med registerkontrollen ska Säkerhetspolisen, efter att ha hört Säkerhets- och integritetskyddsmyndigheten, ge den som uppgiften gäller tillfälle att yttra sig. Detta gäller dock inte om uppgiften omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) än 35 kap. 3 §.

Även om uppgiften omfattas av sådan sekretess ska den som uppgiften gäller ges tillfälle att yttra sig innan uppgiften lämnas ut, om hans eller hennes intresse av att få yttra sig skäligen bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

En uppgift som efter beslut av Säkerhets- och integritetskyddsmyndigheten ska lämnas ut till den som beslutat om registerkontroll får inte åtföljas av något annat yttrande än en förtydligande kommentar till uppgiften. Det får inte framgå av svaret på en ansökan om registerkontroll att det finns någon uppgift om den kontrollerade som inte lämnas ut.

Skäl för förslaget

Registerkontrolldelegationen har alltså att göra en bedömning, och eventuellt en sällning, av uppgifter som framkommer vid en registerkontroll, innan arbetsgivaren får del av resultatet. Denna bedömning är en viktig del av enskildas skydd för den personliga integriteten. Vid sin prövning ska delegationen ta sikte på de förhållanden som nämns i bestämmelsen om syftet med registerkontrollen. Det medför att det inte nödvändigtvis är brottets straffvärde eller den påföljd som dömts ut som är utslagsgivande vid en relevansbedömning. Exempelvis skulle en fällande dom för mutbrott eller tjänstefel som lett till en påföljd i form av böter kunna vara mer relevant än en dom med en fängelsepåföljd för ett trafikbrott eller ett oaktsamhetsbrott.

Såsom gäller enligt förfarandet enligt säkerhetskyddslagen bör den kontrollerade ha rätt att yttra sig över uppgifterna innan Registerkontrolldelegationen fattar beslut.²²⁸ Kommunikeringen ger

²²⁸ Utredningen har bedömt att det inte finns behov av att någon motsvarande bestämmelse till 18 § andra och tredje stycket säkerhetskyddsförordningen (2021:955) samt inte heller att Säkerhetspolisen i brådskande fall får inhämta ett yttrande utan att ha hört myndigheten.

den som kontrollen avser tillfälle att förklara omständigheter kring till exempel ett brott som han eller hon har dömts för. Kommunikeringen kan också medföra att till exempel en uppgift om brott inte bedöms ha relevans för den befattningen som personen kan antas anställas för och därför inte ska lämnas ut.

För den enskilde betyder möjligheten att få yttra sig innan en uppgift lämnas ut till den som begärt registerkontrollen även att han eller hon får möjlighet att återkalla sin ansökan om anställning, innan den aktuella uppgiften når arbetsgivaren.

Samma ordning gällande sekretesskyddade uppgifter bör gälla som föreskrivs enligt säkerhetsskyddslagen då någon orsak till motsatsen inte har framkommit.

På samma sätt som gäller för säkerhetsprövningen behöver inte ärenden hanteras av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om inga uppgifter framkommer eller om uppgifter finns men Säkerhetspolisen bedömer att uppgifterna saknar betydelse för kommunens verksamhetsskydd och därmed inte bör lämnas ut.²²⁹

Också på samma sätt som gäller för säkerhetsprövningen får en uppgift som lämnas ut vid registerkontroll inte åtföljas av något annat yttrande än en förtydligande kommentar till uppgiften.²³⁰ För tydlighets skull bör det framgå av författningstexten.

9.15 Vad kommunen ska göra med uppgifterna

Förslag: Uppgifterna som lämnas ut utgör underlag vid bedömningen av den arbetssökandes lämplighet för den aktuella anställningen. Den som beslutar om anställning avgör självständigt om personen ska anställas.

Skäl för förslaget

Uppgifterna från en registerkontroll som lämnas ut kommer utgöra del av underlaget för en bedömning av den arbetssökandes lämplighet för den aktuella anställningen. På samma sätt som gäller enligt säkerhetsskyddslagen bör det vara den anställande kommunen

²²⁹ Jfr prop. 2017/18:89 s. 97.

²³⁰ 5 kap. 19 § säkerhetsskyddsförordningen.

som beslutar om personen bör rekryteras till den aktuella befattningen utifrån det tillgängliga underlaget. Att en person förekommer i något av de register som kontrollerats betyder således inte ett förbud för kommunen att anställa personen. En person som förekommer i registerna kan trots det vara lämplig för den aktuella tjänsten. Kommuner har därtill s.k. fri anställningsrätt. Om personen anställs innebär underlaget som tillförs rekryteringsärendet genom registerkontrollen även att kommunen får möjlighet att hantera den risk eller sårbarhet som ett registerutfall kan anses visa. Det är följaktligen den kommun som beslutar om anställning som självständigt avgör om personen ska anställas.

9.16 Återlämnande av handlingar

Förslag: Sedan ett beslut har fattats med anledning av en registerkontroll ska de handlingar som överlämnats snarast återställas till den överlämnande myndigheten, om inte den har beslutat något annat.

Skäl för förslaget

Enligt 15 § arkivlagen (1990:782) krävs stöd i lag eller beslut av kommunfullmäktige för att en kommunal myndighet ska få lämna ifrån sig allmänna handlingar. Detta gäller dock inte handlingar som myndigheten har fått som lån.

Det kan ifrågasättas om det finns ett behov av en bestämmelse som reglerar att handlingar som en kommun har fått från Säkerhetspolisen ska återställas dit snarast efter beslut med anledning av registerkontrollen. Frågan övervägdes i samband med införandet av den nya säkerhetskyddslagen.²³¹ Då anfördes att det är angeläget att hemliga och känsliga uppgifter inte i större utsträckning än nödvändigt sprids och förvaras hos flera aktörer. Den regleringen behövde därtill även träffa enskilda verksamhetsutövare.

Utredningen anser att det inte bör råda någon tvekan om vad som ska hända med de aktuella handlingarna efter att rekryteringen är avklarad. Att inte reglera det skulle kunna skapa en osäkerhet hos

²³¹ Prop. 2017/18:89 s. 100 f.

kommunen, särskilt som det då skulle uppstå en skillnad i förhållande till befattningar som är placerade i säkerhetsklass. Enligt förslaget ska därtill även kommunala bolag, stiftelser och föreningar få genomföra registerkontroller. Det bör därför uttryckligen anges i lagen att sedan ett beslut har fattats med anledning av registerkontrollen, ska de handlingar som överlämnats snarast återställas till den överlämnande myndigheten, om inte den har beslutat något annat. En likalydande bestämmelse finns i 3 kap. 21 § säkerhetsskyddslagen.

9.17 Sekretess och tystnadsplikt

Förslag: De uppgifter som framkommer vid en registerkontroll bör omfattas av samma sekretessskydd som gäller vid säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen. Det innebär att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i angelägenhet som avser registerkontroll enligt lagen om registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner.

För kommunala bolag, stiftelser och föreningar, som inte tillämpar offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), föreskrivs en tystnadsplikt.

Bedömning: Den föreslagna sekretessen bör inte ges företräde framför meddelarfriheten.

Skäl för förslaget

Sekretess innebär ett förbud mot att röja en uppgift som omfattas av sekretess, vare sig det sker muntligen eller genom att lämna ut handlingar som innehåller sekretessbelagda uppgifter. Sekretess innebär också ett förbud mot att utnyttja sekretessbelagda uppgifter utanför den verksamhet i vilken sekretess gäller för uppgiften. Den personkrets som är bunden av tystnadsplikt och sekretess är i första

hand de som är anställda vid organ som ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (se 2 kap. 1 §).

I 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen regleras sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m.. Uppgifter i belastningsregistret omfattas av absolut sekretess enligt bestämmelsen 35 kap. 3 §. Uppgifter från registret får därför lämnas ut endast i enlighet med vad som anges i den särskilda registerlagstiftningen, se 6–15 §§ lagen om belastningsregister, och i lagstiftningen om säkerhetskydd.

Den absoluta sekretessens räckvidd i 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen begränsas vidare till den registerförande myndigheten, dvs. Polismyndigheten, och de myndigheter som har direktåtkomst så länge uppgiften är kvar i registret. När en uppgift tas ut av en myndighet för att användas i den egna verksamheten gäller i stället i förekommande fall sekretess enligt de bestämmelser som gäller för denna verksamhet.

Angelägenhet som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetskyddslagen omfattas av sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (35 kap. 1 § första stycket 3 offentlighets- och sekretesslagen). Det finns dock ingen existerande sekretessbestämmelse som är tillämplig vid den verksamhet som det är tal om här²³² utan det krävs en kompletterande bestämmelse för att sekretess även ska gälla för de uppgifter som kommunen får del av med anledning av den registerkontroll som föreslås i syfte att upprätthålla ett verksamhetskydd. Eftersom det rör sig om samma uppgifter och i liknande sammanhang som registerkontroller i samband med säkerhetsprövningar, och med anledningen av omfattningen av registerkontrollen, framstår det som lämpligt med en sådan bestämmelse. Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) bara begränsas om det krävs med hänsyn till vissa uppräknade intressen, varav ett är skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det

²³² I 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen regleras sekretess till skydd för enskild i personaladministrativ verksamhet. Enligt 39 kap. 2 § samma lag gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för dels uppgift om en enskilds hälsotillstånd, dels sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av en anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Det anges uttryckligen att sekretessen inte gäller i ärende om anställning, med undantag för uppgifter hänförliga till urvalstester och ärenden om anställning av vissa myndighetschefer.

finns således stöd för att införa en sekretessbestämmelse. Omfattning och styrka på sekretessen bör vara samma som gällande angelägenhet som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen.

Enligt förslaget kan även kommunala bolag, stiftelser och föreningar komma få del av uppgifter från de kontrollerade registerna i samband med anställningsförfaranden. Vad gäller dessa organisationer framgår av 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen att det som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande²³³. Sådana bolag, föreningar och stiftelser ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter. Det medför att i dessa verksamheter ska bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen tillämpas.

Det kan dock inte uteslutas att kommunala bolag, stiftelser och föreningar som kommunen *inte* utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över, kan komma att genomföra registerkontroller inför tillsättningar av vissa befattningar. Det bör därför föreskrivas att den som med stöd av den föreslagna lagen har fått del av uppgifter som förekommer i angelägenhet som avser registerkontroll får inte obehörigen röja eller utnyttja dessa uppgifter.

Varje gång en ny sekretessbestämmelse införs behöver lagstiftaren överväga om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Utgångspunkten är att stor återhållsamhet ska iakttas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras i ett särskilt fall.²³⁴ Den tystnadsplikt som följer av den absoluta sekretessen som gäller för förändring och uttag av uppgifter från belastningsregistret inskränker inte rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (jfr 35 kap. 24 § offentlighets- och sekretesslagen). Det saknas därmed

²³³ Det anges vidare i bestämmelsen att kommuner ska anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans 1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen, 2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller 3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

²³⁴ Prop. 1979/80:2 del A, s. 111 f.

skäl för att den nu föreslagna sekretessbestämmelsen ska ges företräde framför meddelarfriheten.

9.18 Konsekvenser för den personliga integriteten

Intrånget i den personliga integriteten är proportionerligt

Bedömning: Intresset av att värna kommunernas verksamhet, tillsammans med vissa garantier som minskar integritetsintrånget, väger över intresset av skydd för den personliga integriteten hos den som kan antas erbjudas en anställning till en befattning som är kritisk för en kommuns förmåga att utföra sitt uppdrag.

Skäl för bedömningen

Reglering till skydd för den personliga integriteten finns både i regeringsformen och i olika internationella rättsakter, bl.a. Europakonventionen. Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Vissa fri- och rättigheter får begränsas, bland annat skyddet mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningarna får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Enligt Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8.1). Åtnjutandet av denna rättighet får inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bland annat den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2).

Kommunernas förmåga att kunna utföra sitt uppdrag och skyddet för deras verksamhet är ett sådant allmänt värde som bedöms kunna motivera ett intrång i skyddet för enskildas personliga integritet.

Det är dock inte tillräckligt att ett skyddsvärt intresse kan åberopas för att tillåta registerkontroll av arbetssökande inom en viss verksamhet. Kontrollen måste även vara proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och till de intressen som talar emot en sådan kontroll. En avvägning måste därför göras mellan dels intresset av att genomföra kontroller av enskilda mot de utpekade registerna, dels skyddet för den arbetssökandes personliga integritet. Även intresset av att en dömd persons återanpassning till samhället inte försvåras kan vägas in.

Vid den avvägning som ska göras kan följande beaktas. Enligt förslaget är den personkretsen som kan omfattas av en registerkontroll begränsad på flera olika sätt. Det ska vara tal om en befattning som är kritisk för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag. Det måste vidare kunna antas att den aktuella personen kommer att anställas, dvs. registerkontrollen ska göras i slutskedet av rekryteringsprocessen. Övriga sökande finns det inte författningsstöd för att kontrollera.

Enligt förslaget ska Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden göra en bedömning av relevansen av de uppgifter som kommer fram, i förhållande till den aktuella befattningen. Detta är en kraftfull åtgärd för att minimera integritetsintrånget för den enskilde. Därtill får den enskilde möjlighet att yttra sig innan uppgifter som framkommer vid en registerkontroll lämnas ut, vilket ger den enskilde möjlighet att tillföra ärendet underlag inför relevansbedömningen samt att avbryta rekryteringen innan arbetsgivaren får del av uppgifterna. Även bestämmelserna om att ett beslut att lämna ut uppgifter inte får åtföljas av något annat yttrande och att det inte får framgå av svaret om det finns någon uppgift om den kontrollerade som inte lämnas ut, kan ses som bestämmelser i syfte att begränsa integritetsintrånget till de uppgifter som är nödvändiga. Bestämmelsen om att handlingar snarast ska återställas till den överlämnande myndigheten efter att ett beslut har fattats med anledning av en registerkontroll, bör ses i syfte att minska risken för spridning av uppgifterna. Därtill föreslås att sekretess, samt en motsvarande tystnadsplikt för kommunala bolag, stiftelser och

föreningar som inte tillämpar offentlighets- och sekretesslagen, ska råda för angelägenhet som rör registerkontroller i dessa sammanhang.

Det bör även framhållas att om det vid en kontroll framkommer uppgifter i de utpekade registerna visar det i sig inte att en person är olämplig för en viss anställning. Förslaget medför heller ingen inskränkning i en arbetsgivares anställningsrätt.

Med beaktande av ändamålet för förslaget respektive utformningen av förfarandet för registerkontrollerna anser utredningen att syftet att upprätthålla kommunernas verksamhetskydd motiverar intrånget i enskildas personliga integritet.

Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

Bedömning: Förslaget är förenlig med dataskyddsregleringen.

Skäl för bedömningen

Bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns bland annat i EU:s dataskyddsförordning, dvs. 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) och i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

EU:s dataskyddsförordning anger hur personuppgifter, dvs. uppgift som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, får behandlas. För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs det vidare att personuppgifterna behandlas (artikel 4.2). Data-skyddsförordningen innehåller ett antal grundläggande principer som gäller för all behandling av personuppgifter (artikel 5). Varje personuppgiftsbehandling måste därtill stödjas på en av de sex rättsliga grunderna som anges i dataskyddsförordningen (artikel 6).

I artikel 10 i dataskyddsförordningen²³⁵ regleras ett särskilt skydd för behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder. Som huvudregel får bara myndigheter behandla personuppgifter om lagöverträdelse²³⁶, förutom om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller för att en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras.²³⁷

De personuppgifter som är relevanta i detta sammanhang är bl.a. uppgifter om tidigare brottmålsdomar och brottsmisstankar för vilka åtal har väckts. Vad gäller den senare kategorin torde även dessa uppgifter omfattas av artikel 10.²³⁸ Även vissa andra register hos Säkerhetspolisen kommer att kontrolleras med förslaget.

För behandling av personuppgifter gäller de allmänna principer som anges i artikel 5 i dataskyddsförordningen och för att behandlingen ska vara laglig krävs det också att det finns en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6 i förordningen. Eftersom uppgifter kan komma att behandlas i syfte att fullgöra ett åliggande enligt den föreslagna lagen, kan personuppgiftsbehandling ske med stöd av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Syftet med behandlingen är fastställd i nationell rätt och det finns skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter, bland annat en prövning av Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten inför utlämnande av uppgifter samt ett sekretessskydd.

Vad gäller principerna i artikel 5 bedöms de vara uppfyllda med hänvisning till vad som angetts ovan rörande proportionaliteten.

Den föreslagna registerkontrollen bedöms mot denna bakgrund som förenlig med dataskyddsregleringen.

²³⁵ 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)

²³⁶ Se 3 kap. 8 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

²³⁷ Se 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

²³⁸ Jfr IMYRS 2021:1. Rättsligt ställningstagande. Innebörden av begreppet "personuppgifter som rör lagöverträdelse som innefattar brott" i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

10 Övervägande angående registerkontroller under pågående anställning

10.1 Registerkontroll av den som redan är anställd

Behovet av uppföljande eller löpande registerkontroller

Kommunala anställningar kan vara mycket långa och mycket kan självklart hända i en persons liv under en pågående anställning, oavsett om den är lång eller kort. En arbetsgivare kan ha intresse av att få reda på omständigheter som gör att det finns anledning att ifrågasätta om en arbetstagare blivit olämplig för sin tjänst. En sådan omständighet kan vara viss brottslighet. Registerkontroller mot belastningsregistret och misstankeregistret skulle kunna göras med s.k. spontanutfall, dvs. att det uppmärksammas när registreringen i registerna görs, genom löpande kontroller med vissa intervall eller på förekommen anledning. Angående den sistnämnda situationen skulle en sådan anledning kunna vara att det kommit en indikation via visselblåsarfunktionen, bristande regelefterlevnad i fråga om t.ex. åtkomstbegränsningar eller tillträde till fysiska utrymmen, eller alternativt när arbetsgivaren inte har haft kontakt med den anställde på längre tid, t.ex. på grund av tjänstledighet. Det har under utredningens gång även förts fram att det finns ett behov av att kunna göra en uppföljande registerkontroll i situationer när den anställde har sökt annan anställning inom kommunen men då inte befunnits lämplig att anställa utifrån vad som framkommit i det rekryteringsförfarandet.

Det har även argumenterats för att det skulle bidra till tydlighet för den anställde och att det är till skydd för verksamheten i stort,

inklusive för de personer som tar del av kommunens tjänster samt kollegor, att samma förutsättningar gäller när anställningen inleds, som under den tid som anställningen fortgår.

Av dessa nämnda skäl kan det hävdas att det föreligger ett behov av att det görs, eller att det finns möjlighet att göra, förnyade eller löpande registerkontroller under pågående anställningar.

Registerkontroll under pågående anställning finns i vissa regelverk

Förnyade eller löpande registerkontroller under pågående anställning tillhör undantagen. Säkerhetsskyddslagen föreskriver dock att den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas, vilket innefattar bl.a. kontroll mot lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister (3 kap. 3 och 13 §§). Det regleras vidare att uppgifter ska löpande hämtas under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 14 §). Vid införandet lyfte regeringen att den underliggande utredningen hade påtalat vikten av att säkerhetsprövningen ska ses som en process som ska pågå under hela den tid som en person har sin anställning eller uppdrag, och regeringen anförde att uppföljningsansvaret är av en sådan vikt att det ska vara ett ska-krav.²³⁹

Det finns även vissa andra regelverk där brottslighet efter att anställningen, uppdraget, tillståndet eller dylikt har påbörjats eller beviljats, kan leda till ett återkallande eller någon annan form av ingripande. Det rör sig om t.ex. yrkeslegitimationer²⁴⁰ och olika tillstånd²⁴¹.

²³⁹ Prop. 2017/18:89 s. 81.

²⁴⁰ I 8 kap. 3 § patientsäkerhetslagen (2010:659) anges att legitimation att utöva ett yrke inom hälso- och sjukvården ska återkallas om den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som är ägnat att påverka förtroendet för honom eller henne. På samma sätt ska Lärarnas ansvarsnämnd återkalla en lärarlegitimation, om den legitimerade i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som gör att hans eller hennes lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan sättas i fråga (2 kap. 23 § andra stycket skollagen). Angående vilka typer av brott som domstolar ska underrätta Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen respektive Statens skolinspektion om, se förordning (1982:117) om underrättelse till Inspektionen för vård och omsorg och Socialstyrelsen om domar i vissa brottmål och förordning (2011:278) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål.

²⁴¹ Till exempel i 5 kap. 1 § körkortslagen (1998:488) finns föreskrifter om körkortsingripande med anledning av brottslig gärning.

Registerkontroll under pågående anställning har avvisats i andra fall

Vad gäller de begränsade utdrag som en enskild kan begära ut enligt 9 § andra stycket lagen om belastningsregister förekommer inte uppföljande eller förnyade kontroller under pågående anställning.²⁴² Frågan i sig har dock övervägts tidigare.

I samband med införandet av registerkontroll i skollagen uttalade regeringen följande.

Av hänsyn främst till den personliga integriteten bör redan anställda inte omfattas av någon registerkontroll. Redan anställda har inte, som en arbetssökande, någon möjlighet att avstå från att kontrolleras. Enligt regeringens mening är det därför ett alltför stort intrång i den personliga integriteten att kontrollera personer som redan är anställda. Registerkontrollen är en del av lämplighetsprövningen som äger rum i samband med rekrytering av personal.²⁴³

När lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn infördes upprepade regeringen samma sak.²⁴⁴

I betänkandet av utredningen om belastningsregisterkontroll i arbetslivet avvisades tanken på att införa en möjlighet att göra registerkontroller under pågående anställning inom Kriminalvården och åklagarmyndigheterna. Som skäl för den bedömningen framhölls att behoven var otillräckliga och integritetsintrånget för de anställda inte kunde motiveras.²⁴⁵

10.2 Vilka arbetsrättsliga åtgärder som en arbetsgivare kan vidta om en registerkontroll ger utfall

Utgångspunkter

Inför övervägande om det ska införas registerkontroller under pågående anställning är det av värde att reda ut vilka åtgärder som en

²⁴² Vad gäller skollagen har regeringen gett en utredare i uppdrag att analysera för- och nackdelar och lämna förslag som innebär att arbetsgivare inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet ska kunna ålägga redan anställda personer att med viss regelbundenhet visa upp ett utdrag ur belastningsregistret.

²⁴³ Prop. 1999/2000:123 s. 21.

²⁴⁴ Prop. 2012/13:194 s. 29.

²⁴⁵ SOU 2019:19 s. 167 f.

arbetsgivare kan vidta om en registerkontroll görs och ger ett utfall som är något annat än blankt.²⁴⁶ Här bör inledningsvis noteras vad Arbetsdomstolen har uttalat om brottmålsdomar som bevismedel generellt sett.

Av Arbetsdomstolens praxis framgår att en brottmålsdom inte är bindande i en arbetstvist rörande uppsägning eller avskedande på grund av brott, men att en brottmålsdom som vunnit laga kraft bör tillmätas betydande bevisverkan i arbetstvisten. Principen tillämpas vid såväl fällande som friande brottmålsdomar. Arbetsdomstolen ska alltså självständigt pröva om arbetstagaren begått gärningen, men bedömningen får inriktas på frågan om det i Arbetsdomstolen framkommit något som medför att brottmålsdomens materiella innehåll och därmed dess bevisverkan i arbetstvisten måste sättas i fråga. Principen om en brottmålsdoms betydelse i en efterföljande arbetstvist rör främst den allmänna domstolens ställningstagande i själva bevisfrågan. Om t.ex. den åtalade har frikänts på annan grund än bristande bevisning, saknar brottmålsdomen bevisverkan. Detsamma gäller om den gärning som kommer upp i arbetstvisten är en annan än den som prövats av den allmänna domstolen.²⁴⁷

Av det ovanstående kan slutsatsen dras att ett utdrag ur belastningsregistret i sig inte är tillräcklig bevisning vid en arbetstvist, vilket tål att konstateras även om det kan te sig självklart. Oaktat det, är de åtgärder som närmast ligger till hands att överväga uppsägning, avskedande, omplacering och avstängning. Vad gäller dessa kan följande noteras.

Uppsägning

Uppsägning från arbetsgivarens sida ska grunda sig på sakliga skäl (tidigare saklig grund). Detta framgår av 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd, som gäller arbetstagare i allmän eller enskild tjänst. Sakliga skäl kan vara arbetsbrist eller förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen. Relevant i detta sammanhang är

²⁴⁶ Nedan förutsätts att det inte även är tal om misskötsamhet, t.ex. olovlig frånvaro eller arbetsvägran. Vad gäller arbetsrättsliga åtgärder på grund av att en arbetstagare har våldsbejakande åsikter eller kopplingar till våldsamma extremistiska organisationer, se Center mot våldsbejakande extremism, PM mars 2020: Våldsbejakande åsikter – ett skäl för arbetsrättsliga åtgärder? En översikt av domar i Arbetsdomstolen. I promemorian är slutsatsen att möjligheter för en arbetsgivare att omplacera, säga upp eller avskeda en arbetstagare med hänsyn till de angivna omständigheterna bedöms vara svår.

²⁴⁷ AD 2018 nr 54.

brottslighet, dvs. förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen.

När det gäller bedömningen av om en brottslig handling utgör skäl för att skilja en arbetstagare från anställningen är det bl.a. av betydelse om brottsligheten begåtts mot arbetsgivaren eller på annat sätt har anknytning till anställningen. I förarbetena anges att en arbetstagare bör kunna avskedas på grund av allvarligare brott som har begåtts mot arbetsgivaren, t.ex. misshandel, stöld eller förskingring.²⁴⁸

Av förarbetena framgår att även om brottet begåtts utan någon direkt anknytning till arbetet kan den brottsliga gärningen utgöra skäl för avskiljande från tjänsten, nämligen om brottet är ägnat att allvarligt skada förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. Som exempel ges en arbetstagare med bevakningsuppgifter som vid sidan av sin tjänst medverkat till stöld.²⁴⁹ Av Arbetsdomstolens praxis framgår dock att det ytterst måste ske en prövning med utgångspunkt i omständigheterna i det enskilda fallet. I ett avgörande som rörde om Posten hade haft saklig grund för uppsägning av en brevbärare som begått sexualbrott, uttalade Arbetsdomstolen bland annat följande.²⁵⁰

Det finns i sammanhanget anledning att framhålla att det för bedömningen av uppsägningsfrågan är en avvägning mellan arbetstagarens och arbetsgivarens intressen i det enskilda fallet som skall göras och att det torde vara främmande att vid denna intresseavvägning ha som utgångspunkt en inställning som rent faktiskt medför att den som dömts och avtjänat straff för viss sorts brottslighet riskerar att bli utestängd från arbetslivet (jfr AD 1986 nr 21).

Arbetsdomstolen har prövat flera fall som rör huruvida en arbetsgivare haft rätt att skilja en arbetstagare från sin tjänst på grund av begångna narkotikabrott.²⁵¹ I AD 1984 nr 9, som rörde två personer som bägge hade begått narkotikabrott utanför tjänsten och arbetsplatsen, konstaterade Arbetsdomstolen inledningsvis att samhället ställer sig avvisande till varje form av ickemedicinskt nyttjande av

²⁴⁸ Prop. 1973:129 s. 150.

²⁴⁹ Prop. 1973:129 s. 151.

²⁵⁰ Se även AD 1981 nr 51, 1984 nr 9, 1986 nr 21 och 1993 nr 127.

²⁵¹ Se t.ex. AD 1986 nr 21 (en varuhusdekoratör som sålt narkotika till en kamratkrets, Arbetsdomstolen ansåg att det inte fanns saklig grund för uppsägning) och AD 2005 nr 86 (kriminalvårdare som dömts för narkotikabrott och dopingbrott, Arbetsdomstolen fann att den anställdes brottslighet hade stått i direkt strid med kriminalvårdens uppdrag samt beaktade arbetsgivarens, allmänhetens och kollegornas förtroende för den anställda).

narkotika. Domstolen uttalade dock därefter att bedömningen av avskedande- eller uppsägningsfall, vilka har arbetstagarens befattning med narkotika som bakgrund, blir beroende av omständigheter såsom arbetsplatsens och arbetsmiljöns beskaffenhet, hur narkotikahandlingen närmare har yttrat sig, vilken situation i fråga om drogmisbruk som råder vid företaget och på orten samt arbetstagarens personliga förhållanden, såsom ålder, anställningstid och levnadsförhållanden.

Möjligheten att säga upp en arbetstagarare från anställningen med anledning av att arbetstagararen inte längre är godkänd för säkerhetsklassad anställning har prövats av Arbetsdomstolen. I ett avgörande som rörde en anställd hos ett bolag som bedrev verksamhet på en flygplats, och som efter säkerhetsprövning av Luftfartsverket bedömts som olämplig från säkerhetssynpunkt, fann Arbetsdomstolen att arbetsgivararen, som anses ha varit skyldig att rätta sig efter Luftfartsverkets beslut, haft saklig grund för uppsägningen (AD 2000 nr 17). I ett annat avgörande, där en säkerhetsprövning utförts av arbetsgivararen själv, och som rörde en polis som inte längre godkänts för säkerhetsklassat arbete, ansåg Arbetsdomstolen att Polismyndighetens säkerhetsbeslut i sig inte utgjort saklig grund för uppsägningen.²⁵² I målet fann dock domstolen att de faktiska omständigheter som legat till grund för säkerhetsbeslutet utgjort saklig grund för uppsägningen, vilket inkluderade polisens relation till en kriminellt belastad person och åtgärder polisen vidtagit för honom (AD 2019 nr 39).²⁵³

Vad gäller *misstanke* om brottslighet och huruvida en brottsmisstanke kan läggas till grund för ett beslut att säga upp eller avskeda en arbetstagarare har frågan bedömts av Arbetsdomstolen i ett mål som rörde misstankar om oegentligheter och tveksamheter i en arbetstagarares sätt att hantera redovisningen av pengar (AD 2004 nr 85). Arbetsdomstolen uttalade bland annat att en utgångspunkt för en arbetstagarares anställningstrygghet måste vara att den anställda inte kan skiljas från sitt arbete eller sina arbetsuppgifter på grund av

²⁵² I detta sammanhang uttalade Arbetsdomstolen att en prövning i sak innebär också att kravet på domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen uppfylls.

²⁵³ Om att arbetstagararen inte längre är godkänd för säkerhetsklassad anställning och skiljts från anställningen, se även AD 2021 nr 63, AD 2022 nr 3 och AD 2022 nr 49.

enbart en misstanke om brott eller oegentligheter.²⁵⁴ Arbetsdomstolen fann i det fallet att de av arbetsgivarparterna åberopade tveksamheterna samt misstankarna om brott eller oegentligheter inte kunde läggas till grund för ett avskedande eller en uppsägning.

Vad gäller misstanke om brott kan även noteras att en utgångspunkt för Arbetsdomstolens prövning är att det ankommer på arbetsgivaren att visa att det föreligger laglig grund för avskedande eller uppsägning. Detta innebär att arbetsgivaren, när det föreligger tvist om de faktiska omständigheter som lagts till grund för skiljandet från tjänsten, har att fullt ut styrka dessa omständigheter. Eventuella brister i bevisningen om vad som faktiskt inträffat går därför ut över arbetsgivaren.

Avskedande

Avskedande, dvs. att anställningsförhållandet avbryts med omedelbar verkan, får vidare ske, om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (18 § lagen om anställningsskydd). Det finns flera kopplingar mellan sakliga skäl för uppsägning av personliga skäl och vad som är tillräcklig grund för ett avskedande. Vad gäller de grunder som vanligtvis godtas för att ett avskedande ska få tillgripas är det misskötsamhetsfall av allvarlig natur som avses i förarbetena. I första hand avses förfaranden som har ett direkt samband med anställningen. Även till exempel brott som har begåtts utom arbetet bör enligt förarbetena i vissa fall kunna föranleda avskedande, nämligen om brottet är ägnat att allvarligt skada förhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.²⁵⁵

Arbetsdomstolen har funnit att en arbetsgivare haft fog för att omedelbart skilja en arbetstagare från anställningen när dennes arbetstillstånd löpt ut och ansökan om förlängt tillstånd lämnats utan bifall (AD 1979 nr 90).

²⁵⁴ Domstolen hänvisade även till sitt tidigare avgörande AD 1995 nr 122, som gällde en kapten vid Försvarsmakten som hade sagts upp och avstängts från sin anställning som officer. Bakom Försvarsmaktens beslut låg omständigheter hänförliga till kaptenens medlemskap i en motorcykelklubb och denna klubs ansökan om medlemskap i Hell's Angels.

²⁵⁵ Prop. 1973:129 s. 150.

Omplacering

Som framgår ovan ska en uppsägning från arbetsgivarens sida grunda sig på sakliga skäl. Det specificeras särskilt att en uppsägning inte är grundad på sakliga skäl om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren annat arbete hos sig (7 § andra stycket). Om arbetsgivaren tidigare har berett arbetstagaren annat arbete hos sig på grund av förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen, ska arbetsgivaren anses ha uppfyllt sin omplaceringskyldighet, om det inte finns särskilda skäl.

Begreppet omplacering har dock inte en given rättslig innebörd och en förändring som betecknas som omplacering kan rättsligt vara att bedöma som en arbetsledningsåtgärd. Arbetsgivaren har en s.k. arbetsledningsrätt och det är arbetsgivaren som generellt sett bestämmer vilka arbetsuppgifter som ska utföras, när de ska utföras och var det ska ske.²⁵⁶ Det finns dock flera situationer där arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet bedömts få vika, varav den mest kända är den i det s.k. bastubadarmålet där en arbetsgivare hade omplacerat en arbetstagar till mindre kvalificerade arbetsuppgifter efter det att denne hade gjort sig skyldig till en försummelse i anställningen genom att besöka företagets bastuanläggning i stället för att övervaka en ångpanna.²⁵⁷ Andra situationer där arbetsledningsrätten ifrågasatts rör bl.a. om åtgärden bedömts diskriminerande, utövats godtyckligt eller i övrigt på ett sätt som strider mot god sed.²⁵⁸

En åtgärd som betecknas omplacering kan också innebära sådana förändringar av anställningsförhållandet att arbetstagaren i realiteten anses ha skiljts från sin anställning, även om den anställde samtidigt fått en annan anställning.²⁵⁹

Avstängning

En avstängning är en arbetsrättslig åtgärd som innebär att en arbetsgivare ensidigt beslutar att en arbetstagar för tillfället inte ska utföra arbete, dvs. tas ur arbete.

²⁵⁶ Se t.ex. AD 1995 nr. 50 (omplacering till nya arbetsuppgifter; från säljare till lagerarbete).

²⁵⁷ AD 1978 nr. 89.

²⁵⁸ Se t.ex. AD 1985 nr 65 och AD 1985 nr. 112.

²⁵⁹ Se t.ex. AD 1983 nr. 174 (omplacering av en brandchef till en nyinrättad befattning som kommunintendent), AD 1985 nr. 6, AD 1991 nr. 114, AD 2010 nr. 51.

I Allmänna bestämmelserna 24, som är en del av huvudöverenskommelsen (HÖK) och som rör kommunal verksamhet, regleras avstängning på grund av förseelser m.m.²⁶⁰ En arbetstagare kan således, enligt mom. 1, på grund av förseelse tillfälligt tas ur arbete av arbetsgivaren. Är en arbetstagare på sannolika skäl misstänkt för eller bevisligen skyldig till svårare fel eller försummelse i arbetet, brott som kan medföra fängelse eller svårare förseelse utom anställningen har arbetsgivaren, enligt mom. 2, rätt att i avvaktan på slutligt ställningstagande avstänga arbetstagaren från arbete. Avstängning kan även ske om det i övrigt finns vägande skäl. Avstängning får ske för högst 30 kalenderdagar i sänder. Har utredning om förseelse upptagits av polis- eller åklagarmyndighet, gäller dock avstängningen längst intill dess beslut i åtalsfrågan meddelats eller domen vunnit laga kraft.

Beslut om avstängning är inte en disciplinär åtgärd utan kan följas av avskedande, uppsägning eller disciplinpåföljd. Inför beslut om avstängning ska arbetsgivaren genomföra överläggning med berörd lokal arbetstagarorganisation.

Vad gäller statligt anställda så bereds för närvarande ett förslag om att införa regler om avstängning av statligt anställda i lagen (1994:260) om offentlig anställning. Förslagen berör i princip alla statligt anställda.²⁶¹

Regeringen har vidare gett en utredare i uppdrag att bl.a. analysera vilka ytterligare möjligheter som bör finnas att stänga av en statligt anställd när denne inte längre godkänns vid säkerhetsprövningen.²⁶²

Lojalitetsplikten

I samband med arbetet med denna utredning har arbetstagarens lojalitetsplikt, som för övrigt är ömsesidig, lyfts fram som ett argument för att arbetsgivaren ska få genomföra löpande kontroller. Tanken att avtalsförhållanden bygger på en ömsesidig lojalitet är inte något unikt för anställningsavtalet, utan detsamma gäller för många andra kontraktstyper. Vad avser lojalitetsplikten inom anställnings-

²⁶⁰ Kap. 3 § 10. Här bortses från möjligheten att stänga av arbetstagaren på grund av medicinska skäl.

²⁶¹ Promemoria Regler om avstängning av statligt anställda, Fi2024/00814.

²⁶² Dir. 2023:91. Se även AD 2022 nr. 49 (En anställd hos Polismyndigheten har efter säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen inte längre godkänts för säkerhetsklassad anställning. Arbetstagaren har avstängts från arbetet).

förhållanden omnämns den i både förarbeten och i praxis.²⁶³ Den kan spela roll i många olika sammanhang: vid anställnings ingående, vid utförandet av arbetsuppgifterna, när det gäller att visa god vilja, när saker ställs på sin spets, respektive när det är fråga om tystnadsplikt, affärshemligheter eller liknande.²⁶⁴ Arbetsdomstolen har uttalat följande om arbetstagarens lojalitetsplikt.²⁶⁵

I ett anställningsförhållande ingår ett krav på att arbetstagaren ska vara lojal mot sin arbetsgivare. Detta innebär bl.a. att arbetstagaren inte får skada arbetsgivaren, att han är skyldig att sätta arbetsgivarens intressen framför sina egna samt att han ska undvika lägen där han kan hamna i lojalitetskonflikt. Vidare gäller som en väsentlig förutsättning för ett anställningsförhållande att både arbetsgivare och arbetskamrater måste kunna känna förtroende för en arbetstagare och arbetskamrat.

Utredningens slutsats om vilka åtgärder som arbetsrättsligt kan vidtas

Utredningens slutsats är att arbetsgivarens möjlighet att säga upp eller avskeda en arbetstagare som begått brott först och främst är starkt knutna till omständigheterna i det enskilda fallet, där det bland annat blir betydelsefullt om brottet har en koppling till tjänsten eller arbetsplatsen. I de fall som är relevanta för denna utredning har arbetstagaren inte en anställning som är placerad i säkerhetsklass. Att skilja en arbetstagare från sin anställning utifrån blott en brottsmisstanke verkar svårligen låta sig göras, både utifrån arbetstagarens anställningstrygghet och med beaktande av de bevissvårigheter som kan föreligga vid en arbetstvist.

En kommunal arbetsgivare kan dock med stöd av Allmänna bestämmelserna 24 stänga av en arbetstagare i avvaktan på slutligt ställningstagande i vissa fall. Vissa andra förändringar skulle kunna anses falla inom arbetsgivarens arbetsledningsrätt, men också där blir de enskilda omständigheterna avgörande.

²⁶³ Se t.ex. AD 1994 nr 79 där Arbetsdomstolen uttalade att en sedan länge dominerande uppfattning är att det i ett anställningsförhållande krävs av arbetstagaren att denne är lojal mot arbetsgivaren och att detta lojalitetskrav ingår som ett led i anställningsavtalet.

²⁶⁴ Lars Lunning, Gudmund Toijer, Per Lindblom: Anställningsskydd – en lagkommentar, Nordstedts Juridik, utgåva 11, 2022, under avsnittet Anställdas lojalitetsplikt. Se även Ds 2002:56 under avsnitt Lojalitet och samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare.

²⁶⁵ AD 2012 nr. 79.

Utredningen kan inte se att det finns stöd för att arbetstagarens lojalitetsplikt mot arbetsgivaren skulle sträcka sig så långt att den inkluderar att underkasta sig löpande registerkontroller, särskilt inte om det saknas en uttrycklig koppling mellan den typ av brottslighet som kontrolleras och tjänsten. Det kan även ifrågasättas vilka arbetsrättsliga åtgärder som står till buds om en arbetsgivare under pågående anställning skulle begära att få se ett registerutdrag och den anställde skulle neka till att visa upp ett sådant.

10.3 Skyddet för den personliga integriteten

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Justitieombudsmannen (JO) har uttalat sig över kontroller av om kommunanställda har gjort sig skyldiga till brott i förhållande till regeringsformens skydd för den personliga integriteten.²⁶⁶ Den aktuella kommunen hade infört en ordning som innebar att kommunen löpande kontrollerade om anställda gjort sig skyldiga till brott av vissa slag. JO ansåg att kontrollerna innebar övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden, och uttalade att den bedömningen gjordes inte minst mot bakgrund av att kontrollerna gjordes kontinuerligt. Vad gäller samtycke hade kommunen lämnat information om kontrollerna till de anställda på sitt intranät vid tre tillfällen samt informerat via kontakter med fackliga företrädare. JO menade att kontrollerna hade gjorts utan samtycke och pekade på att de anställda inte uttryckligen tillfrågats om sin inställning till kontrollerna. Inte heller hade de anställda lämnat något sådant informerat och otvetydigt samtycke som regeringsformen förutsätter. JO fann att kontrollerna av de anställda utgjorde ett betydande ingrepp i deras personliga integritet.

Utifrån de bedömningar som JO har gjort i sitt beslut konstaterar utredningen att löpande kontroller av anställda mot belastnings-

²⁶⁶ Beslut den 19 oktober 2023, dnr 7143-2022.

registret kan kränka regeringsformens skydd för den personliga integriteten, i vart fall om det sker systematiskt.²⁶⁷ Skyddet som uppställs i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är dock möjligt att begränsa genom lag. I 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen anges nämligen att vissa uppräknade fri- och rättigheter får begränsas genom lag, inklusive skyddet mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar enligt 20 § får emellertid göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 §).

Frågan här blir därför om det finns förutsättningar att begränsa regeringsformens skydd för den personliga integriteten vad avser löpande kontroller av anställda mot belastnings- och misstankeregistret. Utredningen anser att det finns flera förhållanden att beakta.

Det första förhållandet rör syftet. Vid kontroller inför tillsättning av en anställning eller ett uppdrag, är syftet att få underlag för bedömning av om anställningen ska ingås eller uppdraget ska ges till en viss person. Syftet med löpande kontroller är inte lika klart.

Om syftet med registerkontrollerna är att upptäcka sårbarheter hos anställda är det inte troligt att en uppföljande registerkontroll mot belastningsregistret är ett generellt sett effektivt medel för att upptäcka sådana. Om syftet med kontrollerna är att reduceras risk för brott i tjänsten kan det finnas andra medel såsom åtkomstskydd och loggning samt arbetsrotering, fyraögons-principen och att se över distansarbete.²⁶⁸ Även visselblåsarsystem, arbetsmiljön och medarbetarsamtal kan räknas in där. Dessa åtgärder skulle kunna ses som mindre ingripande åtgärder att vidta för att uppfylla syftet.

Det bör också noteras att det här inte är tal om en säkerhetsprövning inom verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller annan säkerhetskänslig verksamhet. Vad gäller säkerhets-

²⁶⁷ Se även Anders Eka m.fl. Regeringsformen – med kommentarer, andra upplagen, Karnov, 2018, s. 107.

²⁶⁸ Brottsförebyggande rådet, Möjliggörare för kriminella nätverk - Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor, Rapport 0024:2, s. 87 f.

prövning enligt säkerhetsskyddslagen bör också beaktas att även andra register än belastningsregistret ingår i kontrollen och att kontrollen mot misstankeregistret inte är begränsad till sådana misstankar för vilka åtal har väckts. Registerkontrollen är därtill omgärdad av rättssäkerhetsgarantier som bland annat innebär att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i det enskilda fallet beslutar om uppgifter som har kommit fram vid en registerkontroll ska lämnas ut till den myndighet som har begärt kontrollen.

Ett ytterligare syfte skulle kunna vara att löpande kontroller skulle kunna hävdas ha en avhållande effekt för anställda att begå brott. På liknande sätt som registerkontroll inför en anställning kan ha en hämmande effekt på sökanden med anteckningar i belastningsregistret. Det finns dock så klart svårigheter med att bedöma substansen i ett sådant syfte och hur allmängiltigt det syftet skulle vara.

Ett annat förhållande rör nödvändigheten. Som konstaterats ovan regleras det i arbetsrätten vilka åtgärder som en arbetsgivare kan vidta i förhållande till en arbetstagare. Utredningens slutsats är att de möjligheter vad gäller avskiljande från tjänsten som står arbetsgivaren till buds är starkt kopplade till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt om det rör sig om brott som inte har samband med tjänsten eller arbetsplatsen. Större möjligheter verkar finnas vad gäller åtgärder som kan bedömas falla under arbetsgivarens arbetsledningsrätt och att temporärt stänga av en arbetstagare. Oaktat det kan det ifrågasättas om löpande kontroller mot belastningsregistret respektive misstankeregistret kan bedömas vara nödvändiga med hänsyn till de begränsade möjligheter som finns att agera på de uppgifter som kan komma fram, och som inte redan kommit fram på annat sätt.

Omfattningen av kontrollerna kan också beaktas vid en bedömning av nödvändigheten. Enligt dagens reglering har svenska myndigheter, enskilda och utländska myndigheter rätt att få del av uppgifter ur belastningsregistret. Vissa svenska myndigheter har rätt att få del av fullständiga uppgifter medan andra har rätt att få uppgifter om vissa kategorier av brott. En enskild har rätt att få del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv men har också rätt att få ett begränsat utdrag ur registret som är anpassade utifrån bestämmelser i vissa angivna lagar. Dessa begränsningar, som bland annat syftar till att värna den enskildes integritet och tillgodose att

till exempel en arbetsgivare inte får mer uppgifter än vad som bedöms kunna vara relevant, behöver upprätthållas även vid löpande kontroller, särskilt om det sker i större skala.

I fråga om nödvändighet men utifrån en mer praktisk synvinkel, kan också ifrågasättas om det är genom löpande registerkontroller som en arbetsgivare får information om en anställd har begått någon brottslighet som kan vara relevant att känna till, och om att det i stället inte sällan sker i ett tidigare stadium, t.ex. genom att den anställde är frånvarande från arbetsplatsen eller genom medarbetare, brukare, etc.²⁶⁹ Det förefaller som att ett registerutdrag i vissa fall är av underordnad betydelse som verktyg för att upptäcka brottslighet som ger grund för att vidta arbetsrättsliga åtgärder. Om det är tal om allvarigare brottslighet eller brottslighet som har en direkt koppling till tjänsten eller arbetsplatsen torde arbetsgivaren redan vara informerad på annat sätt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det finns flera betänkligheter med att inskränka regeringsformens skydd mot intrång i den personliga integriteten genom att införa en lagreglering för löpande registerkontroller av kommunalt anställda. En bedömning av en sådan reglering blir dock ytterst beroende av hur ändamålet formuleras och hur kontrollerna avgränsas, både med beaktande av vilka arbetsuppgifter som den anställde har och vilka uppgifter som kontrolleras.

Under arbetet med detta uppdrag har framkommit att det finns tankar om att hämta in samtycke från arbetstagare för att löpande registerkontroller inte ska omfattas av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Utredningen vill här hänvisa till Justitieombudsmannens uttalande om att det är tveksamt om ett giltigt samtycke till löpande registerkontroller ens kan lämnas i den situation som den anställde befinner sig i.²⁷⁰ I förarbetena till den aktuella bestämmelsen har regeringen uttalat vilka krav som ställs på att ett samtycke i detta sammanhang ska anses vara giltigt.²⁷¹ Med beaktande av dessa och det ojämna styrkeförhållande som råder mellan en arbetsgivare och en arbetstagare, ansluter sig denna utredning till Justitieombudsmannens anförda tvivel.

²⁶⁹ Se 24 kap. rättegångsbalken angående förutsättningar för bl.a. häktning.

²⁷⁰ Beslut den 19 oktober 2023, dnr 7143-2022, s. 11.

²⁷¹ Prop. 2009/10:80 s. 178–179.

Europakonventionen

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Skyddet är dock, precis som gäller regeringsformen, möjligt att begränsa. Enligt Europakonventionen förutsätter en sådan begränsning att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Vad först gäller frågan om löpande eller uppföljande registerkontroller vid kommunal anställning medför att rättigheten kränks, dvs. om åtgärden omfattas av rättighetsskyddet, har Europadomstolen funnit att registrering av personuppgifter kan, beroende på omständigheterna, beröra rätten till respekt för privatlivet. Särskilt är så fallet om det i registreringen ingår information om "känsliga personuppgifter", till exempel om tidigare brottslighet.²⁷²

Frågan är därefter om ingreppet är lagligt²⁷³, är ägnat att tillgodose något av de i artikeln uppräknade allmänna eller enskilda intressena, samt om ingreppet är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse.

Vad gäller lagligheten konstaterade JO i beslutet angående en kommuns löpande registerkontroller som anmärkts ovan att det saknades lagstöd.²⁷⁴ Det har också ovan konstaterats att förnyade eller löpande registerkontroller under pågående anställning kan göras med stöd av säkerhetsskyddslagen men inte med stöd av någon av de registerutdrag som en enskild, med stöd av 9 § andra stycket lagen om belastningsregister, begär ut för att visa upp för en arbetsgivare.

I fråga om ett författningsstöd förefaller de intressen som kan motivera en inskränkning i samband med mer generella löpande

²⁷² Hans Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, s. 472.

²⁷³ På engelska "in accordance with the law". Kravet på laglighet innebär att inskränkningen måste ha stöd i inhemsk lag, men det krävs därutöver att denna lag uppfyller rimliga anspråk på rättssäkerhet ("the rule of law"). Den måste vara tillgänglig ("accessible") för allmänheten, och den måste vara utformad med tillräcklig precision, så att inskränkningarna i den grundläggande konventionsrättigheten i rimlig utsträckning kan förutses. Hans Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, s. 443.

²⁷⁴ Se även JO:s beslut den 31 maj 2023, dnr 7507-2022 och 7508-2022.

kontroller av kommunanställda, vara att författningen skulle vara till förebyggande av oordning eller brott, alternativt för andra personers fri- och rättigheter. Det skulle även kunna hävdas att en lag som har koppling till en kommuns verksamhetskydd omfattas av något av de allmänna intressena. Att beakta då är att när det gäller vissa av de allmänna intressen som kan motivera inskränkningar i grundläggande rättigheter, till exempel inskränkningar av hänsyn till statens säkerhet, ges de nationella organen vidsträckt frihet.²⁷⁵

De tveksamheter rörande syftet och ändamålet med sådana författningar, och som noterats vad gäller inskränkningar av skyddet i regeringsformen, gör sig dock även gällande här. Dessa kan påverka huruvida en författning om löpande registerkontroller av kommunalt anställda kan anses nödvändig, även med beaktande av att varje konventionsstat har en viss frihet ("margin of appreciation") att avgöra om en inskränkning är nödvändig.

Dataskyddsförordningen

Bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns bland annat i EU:s dataskyddsförordning, dvs. 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) och i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

EU:s dataskyddsförordning anger hur personuppgifter, dvs. uppgift som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, får behandlas. För att dataskyddsförordningen ska vara tillämplig krävs det vidare att personuppgifterna behandlas (artikel 4.2). Dataskyddsförordningen innehåller ett antal grundläggande principer som gäller för all behandling av personuppgifter (artikel 5). Varje personuppgiftsbehandling måste därtill stödjas på en av de sex rättsliga grunderna som anges i dataskyddsförordningen (artikel 6).

I artikel 10 i dataskyddsförordningen regleras ett särskilt skydd för behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed samman-

²⁷⁵ Hans Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis - En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, s. 444.

hängande säkerhetsåtgärder. De personuppgifter som är relevanta i detta sammanhang är främst uppgifter om tidigare brottmålsdomar och brottsmisstankar för vilka åtal har väckts. Vad gäller den senare kategorin torde även dessa uppgifter omfattas av artikel 10.²⁷⁶

Som huvudregel får bara myndigheter behandla personuppgifter om lagöverträdelse²⁷⁷, förutom om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller för att en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras.²⁷⁸

Dataskyddsförordningen gäller för alla företag och organisationer inom EU som behandlar personuppgifter. Som framgått i tidigare kapitel kan, om en kommun organiserat en verksamhet i privaträttslig form, denna verksamhets agerande falla utanför regeringsformens räckvidd.²⁷⁹ Verksamheten har trots det att följa dataskyddsförordningen och om någon typ av personuppgiftsbehandling vidtas inom till exempel ett kommunalt bolag träffas den som huvudregel av dataskyddsförordningens bestämmelser.²⁸⁰ Privat och offentlig verksamhet kan dock stödja sig på olika rättsliga grunder. Emellertid kan privata företag vara verksamma inom offentlig verksamhet och då de har en uppgift av allmänt intresse ska de stödja sig på samma rättsliga grund som en myndighet.

Enligt den ordning som gäller enligt lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn och skollagen (2010:800) ska utdraget endast visas upp. Samma ordning föreslås gälla för den lag om registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning som föreslås i denna promemoria. Om då en arbetsgivare vill vidta arbetsrättsliga åtgärder med anledning av utfallet av en registerkontroll under pågående anställning är det dock svårt att se hur det kan ske utan att personuppgifter kommer att behandlas, särskilt om åtgärden leder

²⁷⁶ Jfr IMYRS 2021:1. Rättsligt ställningstagande. Innebörden av begreppet ”personuppgifter som rör lagöverträdelse som innefattar brott” i artikel 10 i dataskyddsförordningen.

²⁷⁷ Se 3 kap. 8 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

²⁷⁸ Se 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

²⁷⁹ Se kapitel Personlig integritet och regelverk som skyddar den personliga integriteten och under rubriken Regeringsformen.

²⁸⁰ Se t.ex. Roland Adrell och Robert Moldén, Juridik i kommunala bolag, JUNO Version 3, 2023, under rubriken 9.1. Inledning.

till en tvist.²⁸¹ Det kan även bli tal om behandling av personuppgifter ifall en anteckning om att registerutdrag avseende en fysisk person ska göras.

I den mån det blir tal om personuppgiftsbehandling, och den fastställs i nationell rätt, kan den ske med stöd av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse i artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen. Vad gäller myndigheter framgår av 3 kap. 8 § första stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning att personuppgifter som avses i artikel 10 får behandlas av myndigheter.

I den mån en kontroll under pågående anställning utgör en behandling av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen gäller även de allmänna principer som anges i artikel 5 i dataskyddsförordningen. Av dessa principer finns det, av skäl som redogjorts för ovan i detta kapitel, anledning att ifrågasätta om principerna om ändamålsbegränsning och uppgiftsminimering i dessa fall är uppfyllda. Det är således tveksamt om dataskyddsförordningens allmänna principer kan uppfyllas i den mån registerkontrollerna under pågående anställning är så ordnade att det är tal om behandling av personuppgifter.

10.4 Något förslag om löpande eller uppföljande kontroller läggs inte fram

Bedömning: Med anledning av att intrånget i enskildas integritet inte kan motiveras, bör det inte införas en reglering som ger kommunala arbetsgivare rätt att regelmässigt göra förnyade eller löpande registerkontroller under pågående anställning vid arbete med barn eller vid insatser i hemmet åt äldre och personer med funktionsnedsättning.

Inte heller anser utredningen att det finns anledning att föregripa det arbete som pågår med att överväga möjligheter enligt säkerhetsskyddslagen att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut, för att här lägga fram ett förslag som inbegriper löpande eller

²⁸¹ Se även Europadomstolens mål Hamit Pişkin mot Turkiet, nr 33399/18, dom den 15 december 2020 och punkt 147 som rör skyldigheten att granska de omständigheter som har gjort att anställningen avslutats.

uppföljande registerkontroller vid den registerkontroll som föreslås få göras inför anställning i syfte att upprätthålla ett verksamhetsskydd.

Någon generell möjlighet för kommuner att göra uppföljande eller löpande registerkontroller saknas det förutsättningar för att införa med hänsyn till det rättsliga skyddet för den personliga integriteten.

Skäl för bedömningen

Registerutdrag är, som konstaterats ovan, ett trubbigt verktyg i sig. Som en del av ett underlag i en rekryteringsprocess har det dock ett klart syfte. Syftet vid pågående anställningar är mer oklart. Information om allvarlig brottslighet eller brottslighet som har ett direkt samband med anställningen torde i många fall komma arbetsgivaren till del även utan löpande kontroller mot belastnings- och misstankeregistret. Därtill kommer att det arbetsrättsligt finns betydande begränsningar av vilka åtgärder som en arbetsgivare kan vidta med anledning av ett utfall vid en kontroll. Utredningen anser därför att ett system med löpande eller uppföljande registerkontroller under pågående anställning vid arbete med barn, äldre och personer med funktionsnedsättning inte kan motiveras, varken om det utformas generellt eller utifrån att det får ske på förekommen anledning. En sådan ordning riskerar att oproportionerligt kränka skyddet för den personliga integriteten i regeringsformen och för privatlivet i Europakonventionen och därmed inte vara tillåtet. Det är även tveksamt om dataskyddsförordningens allmänna principer kan uppfyllas i den mån registerkontrollerna är så ordnade att det är tal om behandling av personuppgifter.

Vad gäller registerkontroller under pågående anställning för att säkerställa verksamhetsskyddet, och förutsatt att en sådan ordning inkluderar ett system med gedigna rättssäkerhetsgarantier, anser utredningen att det eventuellt kan finnas anledning att se annorlunda på. Hur ett sådant system skulle utformas anser utredningen att det dock inte här finns tillräcklig underlag för att lägga fram ett förslag om. I den bedömningen har utredningen även beaktat att regeringen har gett en utredare i uppdrag att bland annat bedöma om det bör finnas en möjlighet enligt säkerhetsskyddslagen att överklaga ett

säkerhetsprövningsbeslut samt att analysera vilka ytterligare möjligheter som bör finnas att stänga av en statligt anställd när denne inte längre godkänns vid säkerhetsprövningen.²⁸²

Någon generell möjlighet för kommuner att göra uppföljande eller löpande registerkontroller, utöver vad som är angett i säkerhetsskyddslagen, saknas det förutsättningar för att införa med anledning av att det är tveksamt om en sådan ordning vore förenlig med regeringsformen, Europakonventionen och dataskyddsförordningen.

²⁸² Dir. 2023:91.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

11.1 Registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning

Förslag: Lag- och förordningsbestämmelserna bör träda i kraft den 1 juni 2025.

Lagen ska tillämpas första gången på den som erbjuds anställning eller tilldelas uppgifter som omfattas av lagen efter att lagen har trätt i kraft.

Skäl för förslaget

Ikraftträdande

I denna promemoria föreslås att det med stöd av en ny lag ska bli möjligt att göra en registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Förslaget föranleder en ny lag, en ändring i socialförsäkringsbalken, ändringar i lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, samt ändringar i förordning (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Utredningen bedömer att lag- och förordningsbestämmelserna bör träda i kraft så fort som möjligt och att det innebär den 1 juni 2025. Det ger tillräcklig tid för de informations- och utbildningsinsatser i kommunerna och i övrigt som kan krävas. Utifrån vad som har framkommit i kontakt med Polismyndigheten finns vidare de

flesta förutsättningarna redan på plats för att kunna administrera en ny typ av begränsade registerutdrag. Det arbete som behöver göras för driftsättning inklusive att ta fram nya blanketter för de som inte vill eller kan använda e-tjänsten, ändringar på hemsidan och i IT-systemen har uppgetts kunna ske inom en tidsutdräkt som inte ger anledning att ändra det föreslagna ikraftträdandedatumet.

Övergångsbestämmelser

Den lag som föreslås i denna promemoria omfattar bland annat den som erbjuds eller tilldelas uppgifter genom anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten. Av hänsyn till den personliga integriteten bör den som vid ikraftträdandet redan är anställd eller tilldelats sådana uppgifter som anges i lagen inte omfattas av möjlighet till registerkontroll. Detta bland annat eftersom han eller hon inte har haft möjlighet att avstå från kontrollen. En motsvarande bedömning har gjorts i tidigare lagstiftningsärenden (se prop. 2007/08:28, s. 14, 2012/13:194, s. 42 f. och SOU 2019:19 s. 286). Det föreslås således att lagen ska tillämpas på den som erbjuds anställning eller tilldelas uppgifter som omfattas av den föreslagna lagen efter att lagen har trätt i kraft. Samma förutsättningar gäller för enskilda aktörer som utför sådana insatser som omfattas av den föreslagna lagen genom av kommunen inrättade valfrihetssystem, tillhandahållande av personal genom bemanningsföretag eller liknande situationer. Om en rekryteringsprocess har påbörjats innan lagen trätt i kraft och den arbetssökande erbjuds anställning eller tilldelas uppgifter som omfattas av lagen efter att lagen har trätt i kraft, är registerkontroll möjlig med stöd av den föreslagna lagen.

11.2 Utökade uppgifter vid registerkontroll inför arbete med barn

Förslag: Lag- och förordningsbestämmelserna bör träda i kraft den 1 juni 2025.

Bedömning: Det bör inte tas in några övergångsbestämmelser.

Skäl för förslaget och bedömningen

Ikraftträdande

I denna promemoria föreslås att fler typer av brott, samt även att brottsmisstankar för vilka åtal har väckts men personen ännu inte har dömts, framgår vid ett registerutdrag som görs med stöd av lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn och lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Förslaget innebär vidare att registerutdrag som visas upp med stöd av dessa två lagar inte får vara äldre än sex månader. Förslaget föranleder ändringar i lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder, lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, lagen (1998:621) om misstankeregister, samt ändringar i förordning (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Utredningen bedömer att lag- och förordningsbestämmelserna bör träda i kraft så fort som möjligt och att det innebär den 1 juni 2025. Lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn vänder sig till en vid krets av aktörer medan lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder vänder sig till en snävare krets och föreskriver därtill en obligatorisk kontroll. Bedömningen görs dock att det med det föreslagna ikraftträdande datumet finns tillräckligt med tid för de begränsade informations- och utbildningsinsatser som skulle kunna föranledas av förslaget. Vad gäller Polismyndigheten kräver förslagen bland annat vissa ändringar i IT-systemen och på hemsidan. Dessa åtgärder bedöms kunna genomföras innan det föreslagna ikraftträdandedatumet.

Övergångsbestämmelser

Det bör inte tas in övergångsbestämmelser med anledning av förslaget om utökade uppgifter vid registerutdrag när personer ska arbeta med barn och tillhörande lag- och förordningsändringar. Med förslaget kommer visserligen registerutdrag som avses i lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn respektive

lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder, inte få vara äldre än sex månader. Det medför att om en person har ett registerutdrag sedan tidigare som är äldre än sex månader, och erbjuds en anställning eller uppdrag där arbetet innebär sådana arbetsuppgifter som omfattas av respektive lag, bör verksamhetsutövaren begära ut ett nytt utdrag hämtas ut för att visas upp. Om personen har ett registerutdrag som är mindre än sex månader gammalt men utfärdat innan förslaget med den nya brottskatalogen trätt i kraft, kommer utdraget inte utvisa en kontroll mot de utökade uppgifterna som omfattas av förslaget i denna promemoria. Det är dock en övergående situation och kan förväntas bidra till en mer jämn arbetsbörda för Polismyndigheten vad gäller begäran om registerutdrag av de typer som är aktuella här.

11.3 Registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner

Förslag: Lag- och förordningsbestämmelserna bör träda i kraft den 1 juni 2025.

Lagen tillämpas första gången på den som erbjuds anställning eller tilldelas uppgifter som omfattas av denna lag efter att lagen har trätt i kraft.

Skäl för förslaget

Ikraftträdande

Det föreslås att en kommun, ett kommunalt bolag, stiftelse och förening ska få besluta om registerkontroll vid anställning för en befattning som är kritisk för kommunens förmåga att kunna utföra sitt uppdrag. Med registerkontroll i detta sammanhang avses att uppgifter hämtas från ett register som omfattas av lagen om belastningsregister eller lagen om misstankeregister samt sådana uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Registerkontrollen ska, efter en begäran av kommunen,

utföras av Säkerhetspolisen. Uppgifter som framkommer vid denna registerkontroll får dock endast lämnas ut efter en prövning av uppgifternas relevans av Registerkontrolldelegation hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Förslaget föranleder en ny lag, ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt ändring i förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Utredningen bedömer att lag- och förordningsbestämmelserna bör träda i kraft så fort som möjligt och att det innebär den 1 juni 2025. Det behöver inte inrättas något nytt organ för den prövning som ska göras, och det finns redan utarbetade arbetssätt och kommunikationskanaler mellan Säkerhetspolisen och Registerkontrolldelegationen inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden samt vana och utarbetad erfarenheten av att hantera dessa slags frågor hos bägge myndigheter. Det föreslagna ikraftträdandedatumet bedöms ge tillräcklig med tid för de åtgärder som krävs med anledningen av förslaget. För kommunernas del innebär förslaget en möjlighet men inte en skyldighet att genomföra registerkontroller inför anställning. Det föreslagna ikraftträdandet torde därför inte vara för tätt inpå för kommunerna, även med beaktande av den administration som förslaget föranleder för att kommunerna ska kunna ansöka om registerkontroller. Även för övriga berörda bedöms det föreslagna ikraftträdandet vara görligt.

Övergångsbestämmelser

Av de skäl som anges ovan om förslaget rörande registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning bör den som vid ikraftträdandet redan är anställd inte omfattas av möjlighet till registerkontroll. Det föreslås således att lagen ska tillämpas på den som erbjuds anställning som omfattas av den föreslagna lagen efter att lagen har trätt i kraft. Om en rekryteringsprocess har påbörjats innan lagen trätt i kraft och den arbetssökande erbjuds en anställning som omfattas av lagen efter att lagen har trätt i kraft, är registerkontroll möjlig med stöd av den föreslagna lagen.

12 Konsekvensbeskrivning

12.1 Regelverket och utgångspunkter för denna konsekvensbeskrivning

Regelverket kring konsekvensredovisning

Av kommittéförordningen (1998:1474) framgår att en utredning ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som utredningen lämnar kan ha i flera olika avseenden. Utöver bestämmelserna i kommittéförordningen finns i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar bestämmelser om vad en utredning ska redovisa. Den förordningen trädde i kraft den 6 maj 2024 och gäller enligt övergångsbestämmelserna inte de utredningar som tillsatts före ikraftträdandet. För sådana utredningar gäller i stället 14–15 a § i den äldre lydelsen i kommittéförordningen samt 6 och 7 § i den numera upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av dessa bestämmelser framgår att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för bl.a. kommuner ska det föreslås en finansiering (14 § kommittéförordningen i dess äldre lydelse).

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags

arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (numera upphävda 15 a § kommittéförordningen).

Av dessa bestämmelser framgår att en konsekvensutredning ska innehålla följande

- en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
- en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
- uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
- uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
- en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
- en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser (6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Enligt utredningens direktiv ska vidare särskilt förslagets konsekvenser för enskilda och för kommunala arbetsgivare redovisas.

Utgångspunkter för denna konsekvensbeskrivning

I denna promemoria lämnas tre separata och sinsemellan självständiga förslag. Det första rör registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning. Det andra rör ytterligare uppgifter när registerutdrag begärs ut med stöd av lagen (2010:479)

om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn. Det tredje förslaget tar sikte på att stärka kommunernas möjlighet att göra registerkontroller inför anställning till befattningar som är kritiska för verksamhetsskyddet.

I kapitlet med rubriken Allmänna överväganden sätts frågan om registerkontroller in i ett större sammanhang, vilket därefter leder till hur utredningen har resonerat sig fram till de lagda förslagen. Varje kapitel med ett förslag inleds med en kort bakgrund till behovet av förändring och avslutas med en bedömning av förslagets förenlighet med skyddet för den personliga integriteten och data-skyddslagstiftningen. Vad gäller förslaget som rör kommunernas möjlighet att göra registerkontroller som görs i syfte att upprätthålla ett verksamhetsskydd presenteras i en bilaga hur en alternativ ordning för en sådan kontroll skulle kunna se ut.

I ett separat kapitel med rubriken Övervägande angående registerkontroller under pågående anställning redogör utredningen för hur den resonerat kring registerkontroller under pågående anställning och varför något sådant förslag inte läggs fram.

12.2 Konsekvenser för enskilda och jämställdheten mellan kvinnor och män

Sökande till sådana tjänster eller uppdrag som omfattas av de aktuella lagarna träffas potentiellt av de förslag som läggs fram i denna promemoria. Tidigare brottslighet som en del av en vandelsbedömning i samband med bl.a. anställning samt möjlighet till återanpassning till samhället efter avtjänat straff är frågor som har diskuterats under mycket lång tid.²⁸³ Frågan i sig är större än vad som ryms inom denna utredning.

Förslagen i denna promemoria bygger på nuvarande system med registerkontroller anpassade utifrån de arbetsuppgifter som den enskilde kommer att ha om han eller hon erbjuds en anställning. Detta innebär att syftet med kontrollen är att ge den anställande arbetsgivaren underlag för dess bedömning av den sökandes lämplighet för den aktuella anställningen eller uppdraget.

²⁸³ Se Allmänna överväganden under avsnitt Stora och komplexa frågor samt bilaga Historisk tillbakablick.

Anteckningar eller avsnitt som framkommer vid kontrollen medför inget formellt förbud för arbetsgivaren att anställa personen. Att en sökande inte förekommer i något av de kontrollerade registerna betyder på motsvarande sätt inte ensamt att personen *är* lämplig för den aktuella tjänsten. Det kan heller inte nog understrykas att en registerkontroll inte kan ersätta god personkännedom och att en registerkontroll inte har något värde om den sökandes identitet inte är klarlagd.

Som angetts ovan kommer sökande till sådana tjänster eller uppdrag som omfattas av de aktuella lagarna träffas potentiellt av förslagen. En väsentlig begränsning ligger dock i att det är endast sådana sökande som erbjuds, eller kan antas erbjudas, en anställning eller ett uppdrag som ska genomgå en registerkontroll. Å andra sidan kan det antas att blotta vetskapen om att en registerkontroll kommer att genomföras kan ha en avhållande effekt på vissa enskilda från att ens lämna in en ansökan.

Det kan tilläggas att runt 1 500 000 personer förekommer i belastningsregistret.²⁸⁴ Även med beaktande av att alla dessa inte är i arbetsför ålder, eller av annan orsak inte är ute på arbetsmarknaden, samt inte är aktiva på den aktuella arbetsmarknaden, kan förslagen potentiellt beröra ett betydande antal enskilda.

Utifrån att de författningar som föreslås i denna promemoria har ett avgränsat tillämpningsområde där det finns ett skyddsbehov (för enskilda eller för det allmänna), att personkretsen är begränsad till en nödvändig skara samt att registerutdragen är begränsade till de brott som kan vara relevant för de arbetsuppgifter som ska utföras, bedöms förslagen, både enskilt och sammantaget, stå i proportion till de syften som eftersträvas.

Den föreslagna regleringen kommer vidare troligtvis att påverka fler antal kvinnor än män eftersom fler kvinnor än män arbetar i kommunen. Det är därmed troligt att fler kvinnor än män kommer att genomgå registerkontroll med stöd av de förslag som lämnas här. Däremot är det fler män än kvinnor som blir dömda för brott.²⁸⁵ Det är därmed troligt att en arbetsgivare kan komma att bedöma att en manlig sökande är olämplig för ett visst arbete med anledning av vad som framkommit vid en registerkontroll i fler fall än avseende

²⁸⁴ Uppgifter från Polismyndigheten till utredningen 2024-09-18.

²⁸⁵ Se mer om detta i Allmänna övervägande, under avsnitt Behovet är svårt att sätta siffror på.

kvinnliga sökande. Sammantaget bedöms därför att förslaget inte har någon påtaglig påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

12.3 Konsekvenser för kommunala arbetsgivare och den kommunala självstyrelsen

Kommunala arbetsgivare

Alla lagda förslag träffar kommuner såsom arbetsgivare. Enligt SKR:s uppgifter över antal anställda och faktiska årsarbetare i kommuner under november 2023 finns uppåt 800 000 kommunalt anställda, varav drygt 160 000 inom vård och omsorg.²⁸⁶

Personalförsörjningen inom vård- och omsorgssektorn framhålls ofta som problematisk. Det är många olika faktorer som påverkar den situationen. Det handlar bl.a. om arbetsgivarnas nuvarande brist på personal, om konkurrensen på arbetskraft och de ekonomiska förutsättningarna. Till det kommer det demografiska läget. SKR har funnit att de som är över 80 år i befolkningen kommer att öka med nästan 50 procent. Samtidigt som det ser ut att bli en kraftig ökning av äldre, är ökningstakten av personer i arbetsför ålder och sysselsatta lägre under de kommande tio åren sett till hela landet. Det finns dock skillnader mellan kommunerna; knappt 60 procent av kommunerna har en minskande andel personer i arbetsför ålder.

Behoven av anställda ökar inom välfärden och SKR ser att de ökade behoven av anställda är störst inom äldreomsorgen som behöver omkring 58 500 fler anställda fram till 2031 till följd av demografin. Därutöver beräknas nästan lika många anställda gå i pension under perioden. Sammantaget betyder det att äldreomsorgen skulle behöva rekrytera cirka 111 000 anställda för att möta de ökade behoven av omsorg samt för att ersätta befintliga anställda som går i pension.²⁸⁷

Det bör även nämnas att det i olika sammanhang konstaterats att välfärdens kompetensutmaning inte går att lösa enbart genom att rekrytera fler. SKR har t.ex. tagit fram nio strategier för det ända-

²⁸⁶ <https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/uppfoljninganalys/personalstatistik/personalensiffror/tabellerkommunalpersonal2023.62991.html>, tabell 1, besök 2024-09-30.

²⁸⁷ Välfärdens kompetensförsörjning Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen, Sveriges Kommuner och Regioner, 2022.

målet, såsom att öka heltidsarbetet och jämställdheten, förlänga arbetslivet, behålla och utveckla medarbetare genom att prioritera arbetsmiljöarbetet, minska sjukfrånvaron, stödja medarbetarnas utveckling och stärka ledarskapet samt utveckla arbetssätten genom att använda kompetensen rätt och utnyttja tekniken smart.

Förslagen i denna promemoria som avser arbete med äldre och personer med funktionsnedsättningar respektive befattningar som är kritiska för verksamhetskyddet föreslås vara s.k. fakultativ. Det medför att kommunen kan välja att använda registerkontroller som ett av flera verktyg vid rekrytering utifrån lokala behov och förutsättningar.²⁸⁸ Vad gäller förslagen som rör registerkontroller med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn påverkar de omfattningen av de uppgifter som kontrolleras, däremot inte när kommunerna får göra kontroller.

Tillkommande registerkontroller vid en rekryteringsprocess skulle kunna ge en viss ökning av den administrativa bördan. Den bedöms dock vara nästintill försumbar med ett förfarande som innebär att den arbetssökande visar upp ett utdrag och arbetsgivaren endast får anteckna att utdraget har visats upp. Tiden för rekryteringsprocessen skulle dock kunna öka något när det ligger på den enskilde att ta ut och visa upp ett utdrag, vilket skulle kunna bli en olägenhet för kommunen om tjänsten behöver tillsättas fort. Det finns dock möjlighet att beställa registerutdrag digitalt och även att i vissa fall få utdraget skickat till en digital postlåda.²⁸⁹ Vad gäller förslaget som rör befattningar som är kritiska för verksamhetskyddet skulle förslaget eventuellt kunna påverka ledtiderna för rekryteringsprocessen. Å andra sidan är det tal om befattningar för vilka noggrannhet i rekryteringen är påkallad.

Förslagen i denna promemoria bedöms mot ovan angiven bakgrund inte påverka kostnaderna eller intäkterna för kommunerna. Förslaget som rör registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättningar skulle i viss utsträckning kunna ha en inverkan på kommunens personalförsörjning. Den konsekvensen kan dock kommunen själv påverka genom att bland annat skapa sig

²⁸⁸ Som tidigare framhållits är det därtill en ordning som minimerar intrånget i den personliga integriteten för enskilda till de tillfällen där en registerkontroll bedöms vara av värde.

²⁸⁹ Se vidare på Polismyndighetens hemsida <https://polisen.se/tjanster-tillstand/belastningsregistret/digitalt-registerutdrag/>.

en god personkänedom i övrigt om den sökande. I de fall en arbetsgivare bedömer att en sökande trots det är olämplig utifrån vad som framkommit vid en registerkontroll, väger syftet att skydda vård- och omsorgstagare tyngre.

Den kommunala självstyrelsen

I 14 kap. 3 § regeringsformen behandlas inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Enligt bestämmelsen bör inskränkningar inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip.

Förslagen som läggs fram i denna promemoria syftar till att ge den anställande arbetsgivaren underlag för dess bedömning av den sökandes lämplighet för den aktuella anställningen eller uppdraget. Förslagen som läggs fram i denna promemoria påverkar däremot inte kommunernas s.k. fria anställningsrätt.²⁹⁰ Förslaget rörande registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning och förslaget som tar sikte på att stärka kommunernas möjlighet att göra registerkontroller inför anställning till befattningar som är kritiska för verksamhetsskyddet föreslås vidare vara s.k. fakultativa registerkontroller. Det är den ordningen som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt. Vid utformningen av förslagen har även kommunernas möjlighet att, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar övervägts. Förslaget som rör registerkontroller vid arbete med barn påverkar endast omfattningen av de uppgifter som ska framgå av registerutdrag och bedöms därför inte påverka den kommunala självstyrelsen.

Sammantaget bedöms syftet med bestämmelserna inte kunna uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.

²⁹⁰ Frågan om registerkontroll har genomförts skulle dock kunna bli aktuell vid en laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725).

12.4 Konsekvenser för andra myndigheter

Polismyndigheten

Förslagen som lämnas i denna promemoria och som rör begränsade registerutdrag som den enskilde begär ut påverkar i olika utsträckningar Polismyndigheten och främst dess enhet för registerförvaltning. Vid registerförvaltningen handläggs bl.a. ansökningar om registerutdrag från enskilda personer och sammanslutningar samt för myndigheter som har rätt och möjlighet att begära utdrag från belastningsregistret och/eller misstankeregistret. En enskild person kan begära registerutdrag genom att använda polisens e-tjänst alternativt fylla i och skicka in en blankett. Ärenden som inte kan hanteras per automatik via Polismyndighetens system stannar upp för handläggning. Det kan exempelvis handla om att ansökan är ofullständig eller otydlig alternativt att ärendet kräver manuell komplettering av uppgifter. Ansökan går sedan vidare för kontroll i belastningsregistret, och misstankeregistret om aktuellt, för att därefter skickas till den enskilde via post eller digital brevlåda. Är personen medborgare i annat EU-land eller Storbritannien och Nordirland skickas en förfrågan via Ecris till det aktuella landet enligt 22 c § förordningen (1999:1134) om belastningsregister innan registerutdraget skickas tillbaka till den enskilda personen.

Utdrag kan skickas som digital post förutsatt att personen har en digital brevlåda. Det är dock enbart de utdrag som inte innehåller någon belastning, det vill säga ”tomma” utdrag, som skickas ut som digital post. Utdrag som innehåller en belastning skickas som fysisk post.

Myndigheter, larminstallationsföretag och enskilda sammanslutningar som inte har direktåtkomst till belastningsregistret eller misstankeregistret kan begära utdrag från registerförvaltningen. Myndigheten fyller då i en blankett och skickar till Polismyndigheten via post, fax eller e-post. Ansökan registreras och handläggs hos registerförvaltningen och när utdraget är skapat skickas svaret tillbaka till beställaren med A-post. Här pågår ett arbete med digitalisering och förväntningen är att bl.a. säker digital kommunikation (SDK) ska kunna möjliggöra en mer digital kommunikation med beställare.

Vad gäller kostnaden för registerutdrag avseende enskilda beräknas den ligga på ca sex kronor per försändelse via B-post enligt uppgifter från Polismyndigheten. För myndighetsutdrag är kostnaden cirka 28 kronor per försändelse kopplat till den manuella handläggningen samt porto enligt en mycket grov uppskattning som gjordes 2022.

Vad gäller förslaget som rör registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning kräver det driftsättning av en ny e-tjänst och arbete med att ta fram en ny blankett för de som vill ansöka manuellt. Enligt uppgifter från Polismyndigheten rör det sig om en arbetsinsats under ca två veckor. Förslaget kräver även information internt och externt.

Förslagen som medför att fler uppgifter ska framgå av utdrag ur belastnings- och misstankeregistret som tas ut med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, kräver en viss justering i Polismyndighetens IT-system samt uppdaterad information internt och externt.

Konsekvenserna för Polismyndigheten med anledning av förslagen bedöms kunna hanteras inom befintliga organisatoriska och ekonomiska ramar.

Säkerhetspolisen

I denna promemoria föreslås en ny lag om registerkontroll i syfte att upprätthålla kommunernas verksamhetsskydd och att registerkontrollen ska utföras av Säkerhetspolisen. Om uppgifter om personen förekommer i något av de register som kontrolleras är det Registerkontrolldelegationen, som är en del av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, som beslutar om uppgiften ska lämnas ut. Säkerhetspolisen tillhandahåller Registerkontrolldelegationen med sammanträdes- och kontorslokaler och kanslistöd.²⁹¹

Förslaget innebär eventuellt ytterligare arbetsuppgifter för Säkerhetspolisen i form av att initialt ta fram blanketter och anpassa IT-system och därefter genomföra registerkontroller. Arbetsätt och kommunikationskanaler med Registerkontrolldelegationen är redan på plats.

²⁹¹ 18 § förordning (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen.

Avseende registerkontroller föreslås att endast anställningar som kan antas erbjudas efter ikraftträdast ska omfattas, vilket medför att antalet förfrågningar kan förväntas vara få den första tiden. Därtill är den personkrets som kan komma i fråga för registerkontroll med stöd av den föreslagna lagen begränsad.²⁹²

Konsekvenserna för Säkerhetspolisen med anledning av förslaget bedöms mot denna bakgrund kunna hanteras inom befintliga organisatoriska och ekonomiska ramar.

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten är en statlig myndighet vars verksamhet syftar till att stärka rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten. Inom myndigheten finns tre beslutsorgan, varav en är Registerkontrolldelegationen. De uppgifter som förslaget om registerkontroll i syfte att upprätthålla kommuners verksamhetskydd kommer medföra för Registerkontrolldelegationen är mycket lika de uppgifter som delegationen redan har.²⁹³ Som nämnts ovan är vidare redan arbetssätt och kommunikationskanaler mellan delegationen och Säkerhetspolisen på plats.²⁹⁴

Det är svårt att göra någon säker bedömning avseende antalet ärenden som skulle kunna komma till Registerkontrolldelegationen för prövning. Den personkrets som kan komma i fråga för registerkontroll med stöd av den föreslagna lagen är dock begränsad och därtill föreslås, som ovan nämnts, att antalet förfrågningar förväntas vara få den första tiden med anledning av att endast anställningar som kan antas erbjudas efter ikraftträdast föreslås omfattas. Som måttstock kan dock noteras att Registerkontrolldelegationen under år 2023 prövat sammanlagt 1 861 utlämnandefrågor. Av dessa hade

²⁹² Det har från olika håll framförts att för många befattningar placeras i säkerhetsklass i syfte att kunna genomföra registerkontroller. Om det stämmer innebär förslaget inte nödvändigtvis att antalet registerkontroller för Säkerhetspolisen på totalen ökar särskilt mycket på grund av förslaget.

²⁹³ Se 2 § förordning (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.

²⁹⁴ Se 11 § förordning med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten.

446 utlämnandefrågor aktualiserats i ärenden där Säkerhetspolisen utfört en registerkontroll på begäran²⁹⁵.²⁹⁶

Sammanfattningsvis talar detta för att de tillkommande arbetsuppgifterna med anledning av lagt förslag kan hanteras inom nuvarande organisation och ekonomiska ramar.

12.5 Förslagens konsekvenser i övrigt

Personuppgiftsbehandling

En dataskyddsanalys finns i slutet av varje kapitel där ett förslag läggs. Den personuppgiftsbehandling som kommer att vara nödvändig med anledning av förslagen bedöms, enskilt och sammantaget, vara förenlig med dataskyddsregleringen.

Övriga internationella åtaganden

I slutet av varje kapitel där ett förslag läggs fram finns en bedömning av förslagets förenlighet med bl.a. Europakonventionen. Förslagen bedöms, både enskilt och sammantaget, förenliga med Europakonventionen.

En bedömning i förhållande till bland annat Europakonventionen finns även i kapitlet Övervägande angående registerkontroller under pågående anställning. Där lämnas inget förslag.

Övriga konsekvenser

Angående förslagen i denna promemoria bedöms i övrigt att det med anledning av dessa, inte kan förväntas uppstå några andra konsekvenser av det slag som avses i kommittéförordningen, exempelvis för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

²⁹⁵ Resterande rörde s.k. spontanärenden, dvs. ärenden där Säkerhetspolisen fått kännedom om att en uppgift tillförts ett register vid den löpande kontrollen, något som inte omfattas av det förslag som läggs i denna promemoria.

²⁹⁶ Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens årsredovisning 2023, s. 16.

13 Författningskommentarer

13.1 Förslag till lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om kontroll av de register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister i fråga om den som enligt 3 eller 4 § erbjuds anställning eller på annan liknande grund erbjuds eller tilldelas uppgifter för att utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning enligt bestämmelser i

1. 4 kap. 1 §, 5 kap. 5 § andra eller tredje stycket eller 7 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453),
2. 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller
3. 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Korttidsvistelse enligt 9 § 6 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade räknas som en insats som utförs i hemmet.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde.

Av första meningen i första stycket framgår att lagen reglerar kontroll mot uppgifter i två olika register; belastningsregistret och misstankeregistret. Registerkontrollen tillämpas inför anställning, men också inför att det övervägs att tilldela en redan anställd de i lagen angivna uppgifterna. Med äldre personer avses samma grupp som benämns som ”äldre människor” i socialtjänstlagen. Med personer med funktionsnedsättning avses de som har en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga (jfr. Socialstyrelsens termbank och begreppet funktionsnedsättning).

I samma mening anges även vilka typer av insatser som medför att en registerkontroll kan göras med stöd av denna lag. Det gemensamma för alla dessa insatser är att de utförs i någons hem.

I 9 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade räknas upp insatserna för särskilt stöd och service enligt den lagen. I sjätte punkten anges korttidsvistelse utanför det egna hemmet. För att den insatsen även ska omfattas av en registerkontroll enligt lagen anges i andra stycket att även en sådan insats omfattas. Det innebär alltså att en registerkontroll kan bli aktuell även vid arbete i samband med korttidsvistelse utanför det egna hemmet.

2 § Om det i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder finns bestämmelser om registerkontroll inom verksamhet som omfattas av denna lag, ska de bestämmelserna tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

I paragrafen anges att lagen är subsidiär till lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Den sistnämnda lagen föreskriver att den som enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade bedriver verksamhet som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder, får bl.a. inte anställa någon för sådana insatser utan att först kontrollera registerutdrag enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende den som ska anställas. Om bägge lagarna kan tillämpas på en viss situation ska alltså bestämmelserna i lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn tillämpas. Det medför att en kontroll kommer att omfatta uppgifter i belastningsregistret i enlighet med den s.k. brottskatalog som följer av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

3 § Den som bedriver sådan verksamhet som anges i 1 § får begära att ett utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret visas upp av den som erbjuds anställning eller den som erbjuds eller tilldelas uppgifter genom

1. uppdrag,
2. praktiktjänstgöring, eller
3. anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten.

Paragrafen innebär att en arbetsgivare har en rätt, men inte en skyldighet, att begära att ett utdrag ur belastnings- respektive misstankeregistret uppvisas. Det är den som erbjuds anställning som ska

visa upp utdraget, och det är den enskilde som begär ut utdraget från Polismyndigheten. Denna ordning gäller även för andra registerutdrag som omnämns i 9 kap. 1 § andra stycket lagen (1998:620) om belastningsregister och syftar till att minska intrånget i den enskildes personliga integritet. På polisens hemsida finns numera en tjänst för att kontrollera att ett digitalt utdrag som uppvisas är äkta och utfärdat av Polismyndigheten.

Möjligheten till registerkontroll gäller såväl vid tillsvidareanställning som vid tidsbegränsade anställningar. Detsamma gäller de som utför praktiktjänstgöring. De som anlitas med stöd av valfrihetssystemet enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, eller för ett uppdrag, alternativt via bemanningsföretag eller dylikt, omfattas också av lagen.

4 § Den som beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, får begära att ett utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret visas upp av den som erbjuds anställning som personlig assistent.

Paragrafen medför en möjlighet för den som beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans att kunna begära att ett utdrag ur belastnings- och misstankeregistret visas upp av den som erbjuds anställning som personlig assistent.

5 § Den som begär att ett utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret visas upp bör kräva att utdraget inte är äldre än sex månader.

Paragrafen innebär att arbets- eller uppdragsgivaren kan begära av den arbetssökande att utdraget inte ska vara äldre än sex månader när det visas upp.

6 § En kontroll av ett utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

Bestämmelsen är likalydande med den som finns i lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn respektive skollagen. Den innebär att varken den rättsliga grunden för att visa upp utdraget eller vad utdraget eventuellt innehöll behöver antecknas. Bestämmelsen syftar till att minska risken för spridning av innehållet i ett utdrag.

7 § I lagen (1998:620) om belastningsregister och i lagen (1998:621) om misstankeregister finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

Paragrafen upplyser om att den s.k. brottskatalogen, dvs. vilken typ av brottslighet som kontrolleras, framgår av förordningen (1999:1134) om belastningsregister respektive förordningen (1999:1135) om misstankeregister. Bestämmelsen följer den lagtekniska systematik som använts på området, se 1 § fjärde stycket lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, 2 § tredje stycket lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och 4 § lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

13.2 Förslag till lag om registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner

1 § Denna lag gäller befattningar som innebär anställningar som är kritiska för en kommuns förmåga att utföra sitt uppdrag.

I paragrafen anges övergripande lagens tillämpningsområde.

2 § Om det i säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller andra lagar finns bestämmelser om registerkontroll inom verksamhet som omfattas av denna lag, ska de bestämmelserna tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

I bestämmelsen tydliggörs lagens förhållande till andra lagar som reglerar registerkontroller, inklusive säkerhetsskyddslagen. Bestämmelsen innebär att dessa lagar om registerkontroll har företräde framför den nu föreslagna lagen. Andra lagar hänvisar bland annat om bestämmelser i skollagen (2010:800) och bestämmelser om bakgrundskontroller enligt CER-direktivet.

3 § En kommun får besluta att den som ska anställas till en sådan befattning som är kritisk för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag ska genomgå registerkontroll.

Det samma gäller ett kommunalt bolag, stiftelse eller förening.

Vid bedömningen om en befattning är kritisk ska särskilt beaktas att befattningen utgör en sådan funktion eller medför sådana befogenheter som kan orsaka en skada som är betydande.

Av paragrafens första stycke framgår att de befattningar som omfattas av lagen är sådana som innebär en anställning i kommunen. Såväl tillsvidareanställningar som tidsbegränsade anställningar inkluderas. Förtroendevalda däremot, oavsett om de är heltidsarvoderade, omfattas inte av lagen. Av samma stycke framgår också att den befattning som medger en registerkontroll med stöd av lagen ska vara kritisk för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag. Om det finns alternativa och mer effektiva åtgärder än registerkontroller som kan vidtas i samma syfte bör befattningen som utgångspunkt inte anses kritisk.

Kommunerna är inte tvingade att genomföra registerkontroller vid anställning till de befattningar som omfattas av lagen, vilket framgår av ordet ”får” i första meningen i första stycket. Det är befattningen, och inte vem som ska kontrolleras, som styr om registerkontroll får genomföras med stöd av lagen.

Kommuner får, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till kommunala bolag, stiftelser och föreningar (3 kap. 11 § kommunallagen [2017:725]). I andra stycket anges att sådana organisationer jämföras med kommuner vid tillämpningen av denna lag, och således får besluta om registerkontroller om övriga förutsättningar är uppfyllda. Privata utförare av kommunala angelägenheter (3 kap. 12 § kommunallagen) omfattas inte.

Tredje stycket i bestämmelsen ger ledning för bedömningen av när en anställning ska anses vara kritisk för kommunens verksamhetsskydd. Där anges att vid den bedömningen ska framför allt hänsyn fästas vid om befattningen antingen har en sådan funktion, eller medför sådana befogenheter, som kan orsaka en skada, som kan vara antingen på och för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag, som är betydande. Med ordet betydande avses att risken för skadan ska ha en viss dignitet eller tyngd och att den ska vara mer än begränsad. Skadan kan vara av olika slag, till exempel en förmögenhetsskada eller en ideell skada.

4 § En ansökan om registerkontroll får göras endast om den som ansökan gäller kan antas komma att anställas.

I paragrafen tydliggörs att det bara är den som kan antas komma att anställas som ska kontrolleras mot de angivna registerna. Det innebär till exempel att det inte är alla som har sökt den aktuella

tjänsten som får registerkontrolleras eller att registerkontroller får genomföras för att få underlag inför urval mellan vissa kandidater. En liknande bestämmelse vad gäller registerkontroller för en anställning som är placerad i säkerhetsklass finns i 5 kap. 13 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955), men där finns det till skillnad från här, en möjlighet att göra undantag för ett sådant antagande om det föreligger synnerliga skäl.

5 § Med registerkontroll avses att uppgifter hämtas från ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister eller lagen (1998:621) om misstankeregister. Med registerkontroll avses också att sådana uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter hämtas.

I bestämmelsen anges vilka register som kontrolleras med stöd av lagen. Omfattningen motsvarar den registerkontroll som görs enligt en befattning som är placerad i säkerhetsskyddslagens klass tre.

6 § Registerkontroll får göras endast om den som kontrollen gäller har lämnat sitt samtycke.

Den som beslutar om registerkontroll ansvarar för att samtycke inhämtas.

I paragrafens första stycke regleras att registerkontroll endast får göras om den som kontrollen gäller har lämnat sitt samtycke. Lagen innebär inte att en kommun eller ett kommunalt bolag, stiftelse och förening är tvingad att genomföra registerkontroller vid rekrytering till de befattningar som pekas ut genom lagen. Om kommunen dock anser att en registerkontroll bör göras, torde ett nekat samtycke från den enskilde medföra att kommunen inte har tillräckligt underlag för att bedöma att personen är lämplig för den aktuella anställningen.

Av andra stycket framgår att ansvaret för att ett samtycke inhämtas faller på kommunen, alternativt det kommunala bolag, stiftelse och förening som beslutat om kontrollen. I samband med att samtycket inhämtas bör det klargöras vad samtycket innebär.

7 § Registerkontrollen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i denna lag samt iaktta saklighet och opartiskhet i sin anställning.

I bestämmelsen anges syftet med registerkontrollen. Uttrycket saklighet och opartiskhet återfinns i 1 kap. 9 § regeringsformen samt

5 § andra stycket förvaltningslagen (2017:900) och har samma betydelse som där.

8 § Säkerhetspolisen ska utföra en registerkontroll efter ansökan från den som beslutar om registerkontroll.

Av bestämmelsen framgår att det är Säkerhetspolisen som ska utföra en kontroll mot de i 6 § angivna registerna efter ansökan från en kommun.

9 § En uppgift som har kommit fram vid en registerkontroll får lämnas ut endast om uppgiften kan antas ha betydelse för syftet med registerkontrollen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutar om uppgifter som kommit fram vid en registerkontroll ska lämnas ut till den som beslutat om en registerkontroll.

Av bestämmelsen framgår att det ska ske en s.k. relevansprövning, dvs. att uppgifter som framkommer vid en registerkontroll endast får lämnas ut efter en prövning av uppgifternas betydelse i sammanhanget. Prövningen ska ta sikte på de förhållanden som nämns i bestämmelsen om syftet med registerkontrollen. Det innebär att det inte nödvändigtvis är brottets straffvärde eller den påföljd som dömts ut som är utslagsgivande för om en uppgift ska lämnas ut. Exempelvis skulle en fällande dom för mutbrott eller tjänstefel som lett till en påföljd i form av böter kunna vara mer relevant än en dom med en fängelsepåföljd för ett trafikbrott eller ett oaktsamhetsbrott. Uttrycket *kan antas* medför en låg ribba för att en viss uppgift som framkommit ska lämnas ut.

Prövningen ska göras av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och utgör en viktig del av skyddet för den enskildes personliga integritet.

10 § Om det vid registerkontrollen kommer fram en uppgift som kan antas vara av betydelse för syftet med registerkontrollen ska Säkerhetspolisen, efter att ha hört Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, ge den som uppgiften gäller tillfälle att yttra sig.

Detta gäller dock inte om uppgiften omfattas av sekretess i förhållande till den enskilde enligt någon annan bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) än 35 kap. 3 §.

Även om uppgiften omfattas av sådan sekretess ska den som uppgiften gäller ges tillfälle att yttra sig innan uppgiften lämnas ut, om hans eller

hennes intresse av att få yttra sig skäligen bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

I paragrafen stadgas en kommuniceringsskyldighet och ger den kontrollerade rätt att yttra sig innan beslut fattas om en viss uppgift ska lämnas ut. Vid kommuniceringen får den som kontrollen avser tillfälle att förklara omständigheter kring till exempel ett brott som han eller hon har dömts för. För den enskilde betyder möjligheten att få yttra sig innan en uppgift lämnas ut till den som begärt registerkontrollen även att han eller hon får möjlighet att återkalla sin ansökan om anställning, innan den aktuella uppgiften når arbetsgivaren.

Andra och tredje stycket motsvarar 25 § säkerhetsskyddslagen (1996:627).

11 § En uppgift som efter beslut av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska lämnas ut får inte åtföljas av något annat yttrande än en förtydligande kommentar till uppgiften. Det får inte framgå av svaret på en ansökan om registerkontroll att det finns någon uppgift om den kontrollerade som inte lämnas ut.

I bestämmelsen förtydligas att det endast är uppgiften som lämnas ut, med undantag för att den får kompletteras med en förtydligande kommentar. Av andra stycket framgår att det inte får anges att det finns uppgifter som bedömts inte ska lämnas ut. En motsvarande bestämmelse gällande säkerhetsprövningar finns i 5 kap. 19 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

12 § Sedan ett beslut har fattats med anledning av en registerkontroll enligt denna lag ska de handlingar som överlämnats snarast återställas till den överlämnande myndigheten, om inte den har beslutat något annat.

I bestämmelsen tydliggörs vad som ska hända med de handlingar som överlämnats med anledning av en registerkontroll till kommunen sedan ett beslut om anställning har fattats. En likalydande bestämmelse finns i 3 kap. 21 § säkerhetsskyddslagen (1996:627).

13 § Den som med stöd av denna lag har fått del av uppgifter som förekommer i angelägenhet som avser registerkontroll enligt denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja dessa uppgifter.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

De uppgifter som framkommer vid en registerkontroll omfattas av samma sekretesskydd som gäller vid säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen, vilket framgår av 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (jfr 8 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Det innebär att den som med stöd av lagen har fått del av uppgifter förekommer i angelägenhet som avser registerkontroll inte obehörigen får röja eller utnyttja dessa uppgifter. För kommunala bolag, stiftelser och föreningar, som inte tillämpar offentlighets- och sekretesslagen, föreskrivs en tystnadsplikt.

13.3 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

51 kap.

2 § En försäkrad som omfattas av 1 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan för sin dagliga livsföring få assistansersättning för kostnader för sådan personlig assistans som avses i 9 a § samma lag.

De bestämmelser i lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade som avser utförandet av insatsen personlig assistans tillämpas också på personlig assistans enligt detta kapitel. Avser den personliga assistansen stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder ska bestämmelserna i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder tillämpas. *Även i lagen (0000:00) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning finns bestämmelser om registerkontroll.*

I paragrafen görs en ändring som innebär att det läggs in en upplysning om att det även finns bestämmelser som rör möjligheter att göra registerkontroller i den nya lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.

13.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

9 § En enskild har rätt att på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv. Om sådana uppgifter finns har den enskilde även rätt att få sådan skriftlig information som anges i 4 kap. 3 §

första stycket 1-8 brottsdatalogen (2018:1177). Uppgifterna ska på begäran lämnas ut utan avgift en gång per kalenderår.

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret

1. för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där,
2. enligt bestämmelser i skollagen (2010:800),
3. enligt bestämmelser i lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution,
4. enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn,
5. enligt bestämmelser i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder,
6. enligt bestämmelser i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, *eller*
7. *enligt bestämmelser i lagen (0000:00) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag som avses i andra stycket 1–3 ska innehålla.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag som avses i andra stycket 4-7 ska innehålla.

En begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig. Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person.

I paragrafen regleras en enskilds rätt att ta del av uppgifter ur registret om sig själv; i första stycket samtliga uppgifter och i andra stycket i form av begränsade utdrag. Vad gäller begränsade utdrag handlar det om att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där, alternativt enligt bestämmelser i vissa uppräknade lagar. Ändringen i andra stycket består av att det i uppräknningen läggs till den nu föreslagna lagen (0000:00) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Vilka uppgifter som ett sådant begränsat registerutdrag ska innehålla framgår av förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Detta framgår genom ändringen i näst sista stycket. Kraven i sista stycket, på en skriftlig begäran och att Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person, kommer att omfatta en begäran som görs med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.

13.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister

8 a § En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv enligt bestämmelser i

1. lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn,
 2. *lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder,*
 3. *lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, eller*
 4. *lagen (0000:00) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning*
- har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag *som avses i första stycket* ska innehålla.

En begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig. Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person.

I paragrafen regleras en rätt för en enskild att begära ut ett registerutdrag ur misstankeregistret om sig själv. Tillägget innebär att en sådan rätt föreligger även i enlighet med lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder, lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn och lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning, har rätt att få ett utdrag ur registret.

Vilka typer av uppgifter, dvs. brottsmisstankar, som ett sådant registerutdrag ska innehålla får föreskrivas av regeringen. Det framgår av andra stycket och sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1135) om misstankeregister. Vad som anges i tredje stycket om att en begäran ska vara skriftlig och att Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person omfattar även registerutdrag som begärs med stöd punkt 2–4 i första stycket.

13.6 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

35 kap.

1 § Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den

enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i

1. utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål,
2. angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott eller i ärende enligt lagen (2024:326) om hemliga tvångsmedel i syfte att verkställa frihetsberövande påföljder,
3. angelägenhet som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585),
4. annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott eller verkställa uppbörd och som bedrivs av en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket eller Kustbevakningen,
5. register som förs av Polismyndigheten enligt 5 kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna, eller uppgifter som behandlas av Säkerhetspolisen eller Polismyndigheten med stöd av lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter,
6. register som förs enligt lagen (1998:621) om misstanke-register,
7. register som förs av Skatteverket enligt lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller som annars behandlas där med stöd av samma lag,
8. särskilt ärenderegister över brottmål som förs av åklagarmyndighet, om uppgiften inte hänför sig till registrering som avses i 5 kap. 1 §,
9. register som förs av Tullverket enligt lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller som annars behandlas där med stöd av samma lag, *eller*
10. *angelägenhet som avser registerkontroll enligt lagen (0000:00) om registerkontroll vid anställning till befattning som är kritisk för verksamhetsskyddet i en kommun.*

Sekretessen enligt första stycket 2 gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. Vid förhandling om användning av tvångsmedel gäller sekretess för uppgift om vem som är misstänkt endast om det kan antas att fara uppkommer för att den misstänkte eller någon närstående till honom eller henne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Första stycket gäller inte om annat följer av 2, 6 eller 7 §.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Tillägget i tionde punkten medför att angelägenhet som avser registerkontroll enligt lagen om registerkontroll vid anställning till befattning som är kritisk för verksamhetsskyddet i en kommun får

samma sekretesskydd som angelägenhet som avser säkerhetsprovning enligt säkerhetsskyddslagen.

13.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder

1 § Den som enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade bedriver verksamhet som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder, får inte anställa någon för sådana insatser utan att först kontrollera registerutdrag enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister avseende den som ska anställas. Registerutdraget får inte vara äldre än *sex månader*.

Registerkontroll som anges i första stycket ska också göras i fråga om

1. den som fullgör uppdrag i verksamhet som avses i första stycket eller som är anställd hos ett bemanningsföretag eller annan som ingått avtal med den som bedriver sådan verksamhet, om uppdragstagaren eller den anställde erbjuds eller tilldelas arbetsuppgifter som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder och fullgör dessa uppgifter som om han eller hon var anställd i verksamheten, och
2. den som erbjuds praktiktjänstgöring som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder.

Första och andra styckena tillämpas inte på en förälder som ska utföra insatser åt sitt eget barn.

Tillägget i första stycket i bestämmelsen visar att en kontroll även ska innefatta uppgifter i misstankeregistret. I andra stycket ändras tidsgränsen så att ett registerutdrag inte får vara äldre än sex månader när det visas upp.

2 § Den som enligt 1 § första eller andra stycket erbjuds en anställning, ett uppdrag eller en praktiktjänstgöring ska på begäran lämna ett registerutdrag till arbets- eller uppdragsgivaren. Motsvarande gäller för den som tilldelas arbetsuppgifter som avses i 1 § andra stycket 1.

Registerutdrag ska på begäran också lämnas av den som av en assistansberättigad erbjuds anställning som personlig assistent åt den assistansberättigade själv, om den assistansberättigade har beviljats

1. ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller
2. assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

I lagen (1998:620) om belastningsregister *och i lagen (1998:621) om misstankeregister* finns det bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

Ändringen i sista stycket innebär att det upplyses om att det även i lagen (1998:621) om misstankeregister finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ska innehålla. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

13.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn

1 § Den som erbjuds en anställning i staten, en kommun, en region, ett företag eller en organisation ska, om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, på begäran av den som erbjuder anställningen visa upp ett utdrag ur *de* register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister *och lagen (1998:621) om misstankeregister*.

I paragrafen görs ett tillägg som visar att ett registerutdrag även ska innefatta uppgifter som förekommer i misstankeregistret.

3 § Ett utdrag ur belastningsregistret *och misstankeregistret* ska på begäran även visas upp av den som erbjuds eller tilldelas uppgifter som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn inom sådan verksamhet som avses i 1 § om det sker genom

1. uppdrag,
2. anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten, eller
3. praktiktjänstgöring.

Registerutdraget ska i fall som avses i första stycket visas upp för den inom verksamheten som beslutar om att anlita eller ta emot någon på ett sådant sätt som avses där.

I paragrafen görs en ändring som innebär att det anges att en registerkontroll med stöd av denna lag även innefattar en kontroll gentemot misstankeregistret.

4 § Registerutdrag som avses i denna lag får inte vara äldre än *sex månader*. I lagen (1998:620) om belastningsregister *och i lagen (1998:621) om*

misstankeregister finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

I paragrafens första mening regleras bland annat hur gammalt det registerutdrag får vara som visas upp av den som erbjuds eller tilldelas uppgifter som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn. Ändringen i första meningen, från ett år till sex månader, innebär ett skärpt krav i detta avseende.

Ändringen i andra meningen innebär att det upplyses om att det även i lagen (1998:621) om misstankeregister finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ska innehålla. Sådana föreskrifter finns i förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Uppdrag att förbättra bakgrunds- kontroller i kommunerna

1. Uppdraget i korthet

En utredare ges i uppdrag att se över möjligheterna att kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och misstankeregistret. Syftet är att ge kommunerna bättre förutsättningar att genomföra bakgrundskontroller av anställda och de som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunala verksamheter, bl.a. för att minska risken för infiltration och inre påverkan.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till hur kommunerna i fler fall ska kunna kontrollera personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och, om det bedöms lämpligt, misstankeregistret,
- ta ställning till om det bör vara möjligt för kommunala arbetsgivare att göra kontroller mot belastningsregistret och misstankeregistret under pågående anställning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

2. Bakgrund och behovet av en utredning

Sverige står inför allvarliga utmaningar när det gäller den organiserade brottsligheten och annan grov kriminalitet. Det pågår

ett intensivt arbete med att trycka tillbaka brottsligheten och vända utvecklingen. Det brottsbekämpande arbetet bedöms av Polismyndigheten kunna leda till att kriminella aktörer i större utsträckning än tidigare försöker få tillgång till information inifrån myndigheter. Det finns en risk för att personer med koppling till organiserad brottslighet söker anställning inom den offentliga förvaltningen i syfte att försöka få tag på information eller påverka beslutsfattande. Det finns också exempel på att personer med koppling till våldsbejakande extremism har fått anställning inom offentlig förvaltning. De hot som infiltration och annan påverkan innebär i detta sammanhang måste tas på stort allvar. Det är även viktigt att kommunerna kan ge sina vård- och omsorgstagare det skydd och den trygghet som de behöver och att motverka att brukare och patienter inom kommunala verksamheter utsätts för brott.

Det har framkommit att bl.a. kommunerna har ett behov av information om huruvida vissa anställda gjort sig skyldiga till eller misstänks för vissa brott. Det finns också behov av att, i större utsträckning än vad som i dag är möjligt, få information beträffande personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunala verksamheter. Möjligheten att kontrollera uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret är dock begränsad och regleras av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Ett fåtal myndigheter har i dag fullständig tillgång till registren. Möjligheterna att få tillgång till uppgifter i misstankeregistret är mer begränsade än möjligheterna att få tillgång till uppgifter i belastningsregistret. Uppgifter ur registren ska t.ex. lämnas ut till Tullverket för brottsbekämpande verksamhet och åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning. Vissa andra myndigheter har rätt att få utdrag ur registren för specifikt angivna ändamål, t.ex. ärenden om anställning eller uppdrag inom vissa verksamheter. Den som erbjuds anställning inom skolväsendet ska själv visa upp ett begränsat utdrag ur belastningsregistret, med uppgifter om vissa särskilt allvarliga brott. En registerkontroll av en person som erbjuds anställning inom skolväsendet är obligatorisk och en del av bedömningsunderlaget när en arbetsgivare ska avgöra

om personen är lämplig att anställa, anlita eller tas emot i verksamheten. Motsvarande gäller den som inom socialtjänsten ska arbeta med barn och unga och barn och unga med funktionsnedsättning.

En enskild har rätt att få ta del av samtliga uppgifter om sig själv i belastningsregistret. En enskild har dock endast rätt att få del av uppgifter om sig själv i misstankeregistret om personen behöver ett registerutdrag enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn (8 a § förordningen om misstankeregister). Utdraget kommer då endast att avse vissa brott.

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller t.ex. för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet (1 kap. 1 § första stycket). Den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Säkerhetsprövningen, som bl.a. sker genom registerkontroller, ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och följas upp under tiden som deltagandet där pågår (3 kap. 3 §). En uppgift som har kommit fram vid en registerkontroll får lämnas ut för säkerhetsprövning endast om uppgiften i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen (3 kap. 19 §). Säkerhetsprövning kan inte användas som en del i arbetet med att upprätthålla verksamhetsskyddet. Det saknas utanför säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde stöd för kontroller mot belastningsregistret och misstankeregistret under pågående anställning.

Justitieombudsmannen (JO) riktade nyligen allvarlig kritik mot Kommunstyrelsen i Södertälje kommun för att kommunen löpande kontrollerat om anställda gjort sig skyldiga till brott av visst slag (se JO:s beslut den 19 oktober 2023, dnr 7143–2022). Kontrollerna gjordes av ett externt företag genom sökningar i en databas med uppgifter ur offentliga handlingar från domstolar och myndigheter. Även slutkandidater i anställningsförfaranden kontrollerades. Syftet med bakgrundskontrollerna var enligt kommunen att motverka organiserad brottslighet i kommun-koncernen samt att stärka skyddet och öka tryggheten för kommunens medborgare och anställda. Enligt JO utgjorde kontrollerna av de anställda ett betydande intrång i den personliga integriteten och innebar en övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden.

Eftersom det inte fanns något samtycke till eller stöd i lag för kontrollerna stred de mot regeringsformens skydd för den personliga integriteten. Kontrollerna av de anställda var enligt JO inte heller förenliga med rätten till respekt för privatlivet i artikel 8 i Europakonventionen.

Det är angeläget att säkerställa att kommunerna – också i annan viktig verksamhet än den som är säkerhetskänslig – har lämpliga verktyg för att kunna genomföra noggranna och säkra rekryteringsprocesser. Detta ingår som en del i kommunernas arbete med att upprätthålla sitt verksamhetsskydd. Den begränsade möjlighet som kommuner i dag har att få del av uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret innebär bl.a. en risk för att personer med kopplingar till brottslig verksamhet, i synnerhet organiserad sådan, erbjuds anställningar inom kommunala verksamheter. För att förbättra förutsättningarna för bakgrundskontroller bör en utredare få i uppdrag att överväga om det bör införas utökade möjligheter för kommunerna att få del av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret i samband med ett erbjudande om anställning eller uppdrag inom kommunal verksamhet och under pågående anställning.

3. Uppdraget

3.1 Uppdraget

Utredaren ska ta ställning till hur en utökad kontroll mot belastningsregistret och misstankeregistret lämpligen bör göras när det gäller personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna. Utredaren ska också ta ställning till om det bör vara möjligt för kommunala arbetsgivare att göra kontroller mot registren under pågående anställning. Det saknas i dag, utanför säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde, stöd för sistnämnda slags kontroller. I sin analys av om det ska införas möjligheter för kommunala arbetsgivare att göra kontroller mot registren under pågående anställning måste utredaren bl.a. beakta förutsättningarna för omplacering, avstängning och uppsägning av en anställd.

Utredaren ska föreslå vilka brott som ska omfattas av de utökade kontrollerna och inom vilka delar av de kommunala verksamheterna

som kontrollerna bör kunna göras och för vilka befattningar. Vilka brott som omfattas av kontrollerna kommer kunna påverka möjligheterna att arbeta inom de kommunala verksamheterna. Utredaren måste noga väga arbetsgivarens behov av information mot intresset av att personer som tidigare har gjort sig skyldiga till brott har möjlighet att återanpassa sig till samhället och försörja sig. Även verksamheternas behov av personal och kompetens behöver beaktas. Vilka brott som omfattas av kontrollerna måste stå i rimlig proportion till syftet med kontrollerna. Utredaren ska vidare ta ställning till om arbetsgivaren ska ha rätt att själv inhämta utdrag ur registren eller om den enskilde ska vara skyldig att uppvisa sådana.

Även om uppgifterna i belastningsregistret och misstankeregistret i delar kan finnas tillgängliga i allmänna handlingar som är offentliga anses en sammanställning av uppgifterna vara särskilt känslig. En arbetsgivares kontroll av om en arbetssökande eller arbetstagare misstänks för eller har begått brott innebär ett intrång i den personliga integriteten. Uppgifterna i misstankeregistret är särskilt integritetskänsliga, eftersom det rör sig om misstankar om brott som ännu inte har prövats av domstol. En spridning av uppgifter ur misstankeregistret kan också påverka det brottsbekämpande arbetet på ett negativt sätt. Om möjligheten till kontroller i misstankeregistret ska utökas kräver det därför noggranna överväganden som säkerställer att ändamålet med tillgången till uppgifterna står i rimlig proportion till det som ska uppnås. När det gäller säkerhetsprövning anses utlämnande av uppgifter till arbetsgivaren vara så känsligt att en särskild delegation först gör en noggrann prövning av vilka typer av anteckningar som ska lämnas ut. Vid sina överväganden om tillgång till uppgifterna i belastningsregistret och misstankeregistret ska utredaren bl.a. göra en avvägning mellan behovet av fler kontroller och integritetsskyddsintresset. Därtill ska även en analys av alternativa lösningar göras i tillämpliga delar.

Utredarens förslag kan innefatta utökade möjligheter för kommunerna att samla in, använda och lagra personuppgifter. Utredaren ska därför göra en analys av förslagets inverkan på den personliga integriteten. Utredaren ska säkerställa att förslagen är förenliga med skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Utredaren behöver ta ställning till om det behövs några ändringar

vad gäller regelverket om sekretess eller dataskydd med anledning av lämnade förslag. Utredaren ska också säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges övriga internationella åtaganden i fråga om mänskliga rättigheter.

Utredaren får även överväga och lämna förslag i andra närliggande frågor med koppling till kommuners verksamhetsskydd, under förutsättning att uppdraget kan redovisas i tid.

Det finns behov av att se över vilka kontroller mot bl.a. belastningsregistret som ska kunna göras i skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. En sådan översyn bör dock inte ske inom ramen för detta uppdrag. Uppdraget omfattar därför inte personer som är anställda eller erbjuds anställning eller uppdrag inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet. Sådan verksamhet kommer i stället att utredas i annan ordning. Utredaren ska samråda med denna kommande utredning.

I utredarens uppdrag ingår inte att lämna förslag på ändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen om anställningsskydd.

3.2 Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av sina förslag. Vidare ska utredaren särskilt redovisa förslagets konsekvenser för enskilda och för kommunala arbetsgivare. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren beräkna kostnaderna och lämna förslag om hur dessa ska finansieras.

3.3 Uppdragets genomförande

Utredaren ska under arbetet ha en dialog med och inhämta upplysningar från Integritetsskyddsmyndigheten och Polismyndigheten. Utredaren ska också inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter. Vid behov ska utredaren hämta in synpunkter och upplysningar även från andra myndigheter och andra relevanta aktörer. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Som exempel kan nämnas Utredningen om genomförande av EU:s direktiv om åtgärder för en hög gemensam

cybersäkerhetsnivå i hela unionen och EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft (dir. 2023:30).

3.4 Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

Historisk tillbakablick

Från infamia till förlust av medborgerligt förtroende²⁹⁷

Att döma någon till ärelöshet, som ett straff på straffet, och därmed peka ut personen som oärlig, har rötter tillbaka till antikens Rom och institutet *infamia*. I Sverige har liknande ärelöshet reglerats i lagar sedan tidig medeltid, då man talade om fredlöshet som straff för kränkt ”manhelgd”.

I Rom kunde endast en fri man och romersk medborgare åtnjuta alla medborgerliga rättigheter och till endast en sådan person tillkom *existimatio* och *dignitas*, dvs. gott rykte, ära, värdighet och aktning. Som icke värdiga medborgare ansågs bland annat skådespelare, de som mot betalning kämpade mot vilda djur samt de som bedrev koppleri. Senare, efter att kristendomen hade blivit statsreligion, räknades även de som avfallit från den kristna tron, som icke värdiga medborgare. Dessa medborgare som saknade *existimatio* och *dignitas* benämndes *infames*. Som *infames* kunde man även bli förklarad om man bröt mot god romersk sed och ordning eller om man begick något brott. Till en början var det endast män som kunde förklaras som *infames* men längre fram kunde även kvinnor som uppträdde klandervärt förklaras *infames*, dvs. ärelösa.

De romerskrättsliga bestämmelserna rörande institutet *infamia* övertogs av den katolska kyrkan och infördes successivt i den kanoniska rätten. Som straff var *infamia* inom den katolska kyrkan regelmässigt förenat med andra straff; *excommunicato*, bannlysning, och *deposito*, avsättning. Liksom i det antika Rom betraktades inom den katolska kyrkan vissa människor som *infames* på grund av att de

²⁹⁷ Texten bygger på boken Vanfrejd. Från infamia till förlust av medborgerligt förtroende. Göran Inger Uppsala 2001, samt Ett straff på straffet. Om straffpåföljdsstreck och varför det avskaffades. Annika Berg. Allmän rösträtt? Rösträttens begränsningar i Sverige efter 1921. Annika Berg & Martin Ericsson (red) 2021.

ägnade sig åt vanhedrande yrken eller förde ett klandervärt leverne. Dessutom behandlade den katolska kyrkan alla utomäktenskapliga barn som infames.

Den världsliga motsvarigheten till den kyrkliga bannlysningen var aktinstitutet. Att förklara någon i akt innebar att vederbörande blev fredlös och därmed rättslös. Såväl bannlysningsinstitutet som aktinstitutet användes flitigt under medeltiden.

Även i det medeltida Sverige tillerkändes inte alla invånare full medborgerlig värdighet. Enligt de svenska landskapslagarna var vissa individer och människogrupper ärelösa och rättslösa på grund av börd, speciell yrkesutövning eller på grund av att de saknade fast bostad och stadigt arbete. De medeltida svenska lagarna innehåller även ett flertal bestämmelser om att man kunde förlora sin ära och sina medborgerliga rättigheter om man begick ett svårt brott eller ägnade sig åt någon klandervärd verksamhet.

Förutom fredlöshetsstraffet fanns ett flertal vanärande straffformer som inte innebar att vederbörande blev helt utstött ur rättssamfundet. Det var olika former av stympningsstraff och skamstraff som att bli utställd vid stadens skampåle för att skämmas, med eller utan offentlig prygel. Det vanligaste förekommande stympningsstraffet synes ha varit att få ena eller båda öronen avskurna. Två straff med för livet bestående verkan, skamstraff som för all framtid stämplade vederbörande som brottsling, var brännmärkning respektive att få näsan avskuren.

De medeltida svenska lagarna ersattes 1734 av en ny lag. I många stycken levde det gamla arvet kvar samtidigt som ny praxis kodifierades. Upplysningens idéer gjorde sig ännu inte gällande. Lagen upptog alltjämt straffbestämmelser om landsförvisning och skamstraff av skilda slag.

I 1734 års lag stadgades dessutom att vissa brott skulle leda till ärelöshet för all framtid. Det gällde bland annat de s.k. edsöresbrotten, brotten mot fridslagarna. Vidare infördes i lagen termen vanfrejd som motsats till god frejd. Med frejd avsågs en persons rykte, anseende, allmänna aktning, heder eller ära.

Ärelöshetsstraffet var som regel ett straff som var förenat med ett annat straff av en viss svårighetsgrad men blev särskilt kännbart genom att det skulle antecknas i kyrkböckerna. Prästerna skulle utöva uppsikt över församlingsbornas levnadsvanor för att bland annat kunna utfärda s.k. frejdebetyg som fordrades när man sökte

anställning. Kunde man inte få ett s.k. ”rent” frejdebetyg var det svårt att bli antagen och få någon tjänst.

Först i 1864 års strafflag avskaffades landsförvisningsstraffet och skamstraffen. Däremot infördes påföljden ”förlust av medborgerligt förtroende för alltid” och ”för viss tid”. Påföljden förlust av medborgerligt förtroende innebar att vederbörande förlorade sitt ämbete, tjänst eller annan allmän befattning. Dessutom skulle han eller hon vara ansedd som vanfrejdad och utestängd från alla sådana rättigheter och förmåner för vilkas åtnjutande det fordrades god frejd.

1918 avskaffades benämningen förlust av medborgerligt förtroende men man behöll straffpåföljden som sådan under beteckningen ”påföljd enligt 2 kap. 19 § strafflagen”. En viktig förändring vidtog man dock i och med att man avskaffade frejdebetyg och villkoren om god frejd som fanns upptagna i en rad lagar och förordningar. Påföljden, som betecknades som en kvarleva av gamla tiders skamstraff och bland annat innebar att man förlorade sin rösträtt, avskaffades 1936.

Utdrag ur straffregistret och vandelsintyg²⁹⁸

Ett allmänt straffregister inrättades i Sverige 1901 och fördes sedan 1915 hos fångvårdsstyrelsen. Det benämndes ”det hos fångvårdsstyrelsen förda straffregistret”. Ordningen för utlämnande av uppgifter ur registret var noggrant reglerad. Myndigheter och enskilda kunde erhålla begränsade utdrag. Utdragen begränsades till att innehålla de fakta som erfordrades för avgörande av frågan huruvida en person var underkastad förlust av medborgerligt förtroende eller påföljd enligt 2 kap. 19 § och vad därmed ägde samband. För rätt till fullständigt utdrag av straffregistret fordrades för annan myndighet än domstol, länsstyrelse, allmän åklagare och annan häktning myndighet Konungens tillstånd i varje fall.

När påföljd enligt 2 kap. 19 § avskaffades år 1936 ändrades straffregisterlagen. Genom ändringen upphävdes bestämmelsen om myndigheters rätt att erhålla s.k. begränsade utdrag. Straffregistret kunde därefter inte användas av myndigheterna för vandelskontroll. Enskild person kunde däremot i fortsättning erhålla utdrag ur

²⁹⁸ SOU 1961:11 sid 85ff som i sin tur refererar till SOU 1935:60.

registret innehållande bevis om att han inte förekom i straffregistret under förutsättning att vederbörande med intyg kunde styrka att hans eller hennes rätt var beroende av ett sådant bevis. Denna möjlighet att begära straffregisterutdrag synes ha använts av enskilda huvudsakligen då sådant utdrag krävts av myndigheter som hade att pröva deras rätt till erhållande av tillstånd, behörighet eller rättighet av visst slag. För erhållande av straffregisterutdrag krävdes, i motsats till vad som gällt då prästerskapet utfärdade betyg om frejd, ett ansökningsförfarande och en behovsprövning måste verkställas i varje särskilt fall. Förfarandet var för den enskilde komplicerat.

Enskilda behövde dock, efter frejdebetygens avskaffande 1918, i allt fler situationer kunna förete officiellt bevis om vandel, om laglydnad, om lämplighet i visst hänseende etc. och vände sig till polisen på hemorten för att få hjälp i saken. Sådana hänvändelser synes ha lett till att polismyndigheter redan i början av 1920-talet på begäran tillhandhöll enskilda olika slags intyg om vandel. Intyg som avsåg att utvisa om vederbörande varit eller inte varit tilltalad, sakförklarad eller straffad, fick tämligen snart benämningen strafflöshetsintyg. För utfärdande av sådant intyg saknades författningsbestämmelser. Även intyg om redbarhet, ordentlighet och lämplighet för viss syssla tillhandhölls åt enskilda. Endast i några få fall fanns författningsbestämmelser, som ålade polismyndighet att utfärda vandelsintyg av detta slag.

Stor tvekan synes från början ha rått i frågan om polismyndighet ägde eller i vart fall hade skyldighet att utfärda intyg om vandel, i de fall författningsbestämmelser saknades. Inställningen att den enskilde inte borde förvägras intyg, om han själv begärde sådant vann dock insteg hos myndigheterna. Då många lagar och förordningar innehöll bestämmelser om kvalifikationskrav för att få en tjänst, inneha ett uppdrag eller erhålla olika former av tillstånd och behörigheter, ansågs att den enskilde måste ha en möjlighet att på ett någorlunda enkelt sätt erhålla ett officiellt bevis på att han eller hon uppfyllde dessa krav. Polismyndigheterna tycktes ha i varje fall bättre möjligheter än andra myndigheter att verkställa den för intygs utfärdande erforderliga utredningen.

Lämpligheten av att polismyndigheterna utfärdade vandelsintyg blev 1928 föremål för Justitieombudsmannens prövning. Justitieombudsmannen redogjorde då bland annat för vad som uttalats i motiven till 1918 års ändringar av 2 kap. 19 § och som

innebar att prästerskapet inte längre skulle utfärda bevis av dessa slag, vilket också kunde anföras som stöd för att polis- och åklagarmyndighet inte heller borde utfärda dylika bevis. Särskilt som de inte var i besittning av de handlingar på vilka intygen med anspråk på tillförlitlighet, kunde grundas.²⁹⁹

Trots dessa uttalanden av Justitieombudsmannen fortsatte ifrågasvarande intygsgivning. Sannolikt har anledningen varit att intygen ansetts fylla ett legitimt behov. Under årens lopp inflöt i åtskilliga författningar bestämmelser om godandel som förutsättning för anställning, tillstånd till viss verksamhet, behörigheter och rättigheter och det ankom oftast på den enskilde att styrka att han eller hon uppfyllde gällande kvalifikationskrav.

Av de intyg som utfärdades av polismyndigheterna var strafflöshetsintyget det vanligaste. Detta trots att det inte i lag eller författning eller med stöd därav meddelade bestämmelser föreskrivits att strafflöshetsintyg ska finnas att tillgå vid vandelsprövning. Strafflöshetsintygen användes främst vid sökande av arbetsanställning i såväl allmän som enskild tjänst. Därutöver utfärdades intyg om laglydnad till personer som sökte vissa anställningar inom krigsmakten samt intyg om redbarhet, ordentlighet, pålitlighet, nykterhet och lämplighet för viss verksamhet, så kallade lämplighetsintyg. De sistnämnda användes exempelvis för körkort.

1965 års beslut³⁰⁰

Fram till att det 1965 beslutades om en lag om polisregister, skedde en omfattande brottsregistrering hos lokala polis- och åklagarmyndigheter utan stöd av författningsbestämmelser. Sekretesskyddet var bristfälligt och i stor utsträckning låg registren till grund för utfärdandet av de s.k. strafflöshetsintygen. Här förekom ett uppgiftslämnande i fria och okontrollerade former samtidigt som förfarandet vid utlämnande av uppgifter från det allmänna straffregistret var ytterst strängt reglerat.

1965 års beslut innebar att registreringen i polisregister, som fördes centralt och lokalt, begränsades till uppgifter som polisen

²⁹⁹ Ämbetsberättelsen 1929 s. 242 ff.

³⁰⁰ Kungl. Maj:ts proposition nr 18 år 1965.

behövde för att kunna fullgöra sin verksamhet. Regler gavs om i vilken utsträckning, och till vem, uppgifter fick lämnas ut från polisregistren och bruket av vandelsintyg inskränktes väsentligt. Laglydnads- och strafflöshetsintygen avskaffades och i stället användes utdrag ur kriminalregistret då en enskilds rätt kunde vara beroende därav och vid anställningar till vissa typer av befattningar som inom vården för att förebygga att andra människor utsättes för fara till liv eller hälsa, inom krigsmakten och vid anställningar där pålitlighet var av särskild betydelse med hänsyn till rikets säkerhet.

Införandet av § 9-utdragen

Fram till 1989 hade riksdag och regering undvikit att införa en rätt för enskilda att ta del av sina uppgifter ur belastningsregistret, trots att en allmän rätt att alltid få ta del av sina egna uppgifter i ett register fanns inskrivet i Sveriges första datalag från 1973. Man hänvisade till att en sådan rätt vad gäller belastningsregistret skulle kunna missbrukas av arbetsgivare.

Under 1980-talet svängde regeringen och riksdagen i sin bedömning och menade att det måste vara svårt för den enskilda personen att förstå varför hon eller han inte fick se sina egna uppgifter i registret. Man menade vidare att det inte gick att upprätthålla ett undantag eftersom rätten till insyn var en sådan viktig princip inom dataskyddslagstiftningen. Resultatet av införandet av § 9-utdragen blev så småningom att arbetsgivare i allt större utsträckning ställde krav på arbetssökande att hämta ut ett utdrag för att bevisa sin straffrihet för arbetsgivaren.³⁰¹

³⁰¹ Backman, Christel (2012) Criminal records in Sweden: regulation of access to criminal records and the use of criminal background checks by employers. Göteborgs universitet, 2012.

Alternativ ordning för registerkontroll i syfte att upprätthålla verksamhets-skyddet

Här redovisas en alternativ ordning för den registerkontroll som föreslås i syfte att upprätthålla verksamhetsskyddet

Frågan om att införa en möjlighet till registerkontroll vid anställningar till befattningar som är kritiska för kommuners förmåga att utföra sitt uppdrag, har varit föremål för utredningens överväganden. Utredningen har då avfärdat att ge kommunerna s.k. direktåtkomst för att genomföra kontrollen. Till skillnad från registerkontrollerna avseende personer som ska arbeta med barn respektive äldre och personer med funktionsnedsättning har utredningen vidare bedömt att modellen med begränsade registerutdrag som den enskilde visar upp inför beslut om anställning inte lämpar sig för den typ av registerkontroll som de aktuella skyddsvärdena kräver, både utifrån effektiviteten med kontrollen och intrånget i den arbetssökandes personliga integritet. Det finns trots det skäl att redovisa det alternativ med uppvisande av begränsade utdrag som utredningen har övervägt men avfärdat. Det görs i denna bilaga.

I det nedanstående utgår utredningen från de bedömningar som gjorts i avsnitten 9.1–9.7 i kapitlet Registerkontroll i syfte att upprätthålla kommunernas verksamhetsskydd.

Denna bilaga avslutas med ett författningsförslag av den alternativa utformningen av förslag till lag om registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner.³⁰²

³⁰² Den alternativa utformningen fordrar även ändringar i 9 § lagen (1998:620) om belastningsregister och 22 § förordning (1999:1134) om belastningsregister.

Ett begränsat registerutdrag

En enskild har rätt att få ett begränsat utdrag om sig själv ur belastningsregistret i vissa angivna situationer som regleras i 9 § andra stycket lagen om belastningsregister. Det är dels för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där, dels enligt bestämmelser i vissa uppräknade lagar.

Ett alternativ till den ordning som föreslås i denna promemoria är således att skapa ytterligare ett begränsat registerutdrag som den enskilde har rätt att få ut och som på begäran ska visas upp. Till stöd för en sådan ordning kan framhållas att kommuner redan har upparbetad erfarenhet av att begära att arbetssökande visar upp registerutdrag i samband med rekrytering till bland annat arbete i skola och med barn. Det är således en ordning som är välkänd och väl inarbetad för kommuner. Det föreslås även i denna promemoria att ett nytt begränsat utdrag ska skapas för arbete med äldre och personer med funktionsnedsättningar som kommuner, om förslaget leder till lagstiftning, kommer få att hantera.

EU:s direktiv om kritiska entiteters motståndskraft, det s.k. CER-direktivet,³⁰³ ställer krav på bakgrundskontroller. CER-direktivet omfattar samhällsviktiga tjänster inom bland annat sektorerna energi, transport, hälso- och sjukvård, dricksvatten, avloppsvatten och offentlig förvaltning. De utpekade verksamhetsutövarna ska vidta åtgärder för att stärka sin motståndskraft, inbegripet förfarande för bakgrundskontroller.³⁰⁴ Utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktiven föreslår en bakgrundskontroll i form av bland annat ett begränsat utdrag ur belastningsregistret som den personen som kontrollen avser ska begära ut om sig själv.³⁰⁵ CER-direktivets inriktning har flera likheter med de skyddsvärden som är aktuella här och det kan av det skälet finnas anledning att ha ett liknande förfarande för registerkontroller dem emellan.

Mot den samlade bakgrunden av ovan angivna skäl skulle därför en kommun, som alternativ till lagt förslag, få begära att den som kan antas komma att anställas till en sådan befattning som är kritisk

³⁰³ Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG.

³⁰⁴ Artikel 14.

³⁰⁵ SOU 2024:64, s. 197 f. Förslaget om bakgrundskontroll innehåller också ett krav på den enskilde att styrka sin identitet.

för en kommuns förmåga att utföra sitt uppdrag ska visa upp ett registerutdrag. En enskild bör som konsekvens, och som alternativ till lagt förslag, ha rätt att få ett begränsat utdrag om sig själv i det syftet.

Vilka register och vilka uppgifter ska omfattas av kontrollen

I denna promemoria föreslås att en registerkontroll som motsvarar den som gäller vid klass 3 enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) bör göras i dessa sammanhang, dvs. att uppgifter hämtas från ett register som omfattas av lagen om belastningsregister eller lagen (1998:621) om misstankeregister samt sådana uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Det föreslås vidare att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska bedöma om uppgifterna är relevanta att lämna ut ifall det finns anteckningar i något av de kontrollerade registerna.

Om registerkontrollen i stället ska genomföras medelst ett begränsat utdrag som den enskilde ska visa upp, kräver det, enligt utredningen, för det första att sådana uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av de utpekade lagarna utesluts från kontrollen.

Frågan är därefter vilka andra register som bör kontrolleras.

Som utredningen anført ovan, har CER-direktivets inriktning flera likheter med de skyddsvärden som är aktuella här och det kan av det skälet finnas anledning att ha en liknande omfattning av kontroller dem emellan. Det borde också förenkla för kommunerna att ha likalydande kontroller i närliggande situationer. Det ger kommunerna möjlighet att bygga upp mer erfarenhet av att bedöma utfallet av kontrollerna och det kan bidra till en mer enhetlig bedömning. Utredningens bedömning är därför att det lämpligaste är att kontrollera samma register och samma uppgifter som föreslås ska göras vid bakgrundskontroller för att uppfylla CER-direktivet.

Det innebär att en registerkontroll ska göras i belastningsregistret. Ett begränsat utdrag ska innefatta uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där någon annan påföljd än böter har dömts ut. Dessutom där dagsböter har dömts ut för brott mot 3 kap.

5 § (misshandel), 4 kap. 4 och 5 §§ (olaga tvång och olaga hot), 8 kap. (stöld, rån och andra tillgreppsbrott), 9 kap. (bedrägeri och annan oredlighet) och 14 kap. (förfalskningsbrott) samt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ (våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd) brottsbalken eller lagen (2014:307) om straff för penningtvåttbrott, eller böter har dömts ut för brott som avses i 6 kap. 8 och 10 §§ (utnyttjande av barn för sexuell posering och sexuellt ofredande mot barn) samt 16 kap. 11 § (otillåtet förfarande med pornografisk bild) brottsbalken, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, vapenlagen (1996:67), vapenförordningen (1996:70) och äldre vapenlagstiftning.

En registerkontroll skulle således inte omfatta uppgifter ur misstankeregistret. Att lägga till uppgifter om t.ex. vissa brott för vilka åtal har väckts skulle göra kontrollen i detta sammanhang mer omfattande än den kontroll som föreslås ska göras vid bakgrunds-kontroller för att uppfylla CER-direktivet. Denna utredning anser det vore svårt att motivera en sådan åtskillnad mellan de olika regelverken som det skulle medföra att lägga till uppgifter ur misstankeregistret enbart här.

Vissa krav på utdragen och dokumentation

Det förekommer olika krav på de begränsade utdrag som ska visas upp vad gäller hur gamla de får vara; sex månader eller ett år. I denna promemoria föreslås dock att samma gräns om sex månader som gäller enligt lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, även ska gälla för registerutdrag enligt lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn samt i förslaget till lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Det motiveras bl.a. med hänsyn till att kravet på aktualitet tillgodoses bäst genom en kortare tidsgräns och att den eventuellt ökade administrativa bördan för berörda parter inte

uppväger det. Någon anledning att se annorlunda på saken i dessa sammanhang har inte framkommit.³⁰⁶

Vissa av de lagar som hänvisas till i 9 § andra stycket lagen om belastningsregister uppställer krav på att arbetsgivaren ska bevara en kopia av registerutdraget under viss tid.³⁰⁷ Andra av dessa lagar stadgar att en kontroll av ett registerutdrag inte får dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.³⁰⁸ Här föreslås inte att någon myndighet ska utöva tillsyn. Det har inte heller framkommit några andra trängande behov av att arbetsgivaren bevarar registerutdraget efter att den enskilde har visat upp det.

Arbetsgivaren bör därför inte få dokumentera en kontroll av ett registerutdrag på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp. En sådan ordning stärker därtill integritetsskyddet för den enskilde genom att bidra till att minska risken för spridning av uppgifterna.

Sekretess och tystnadsplikt

I 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) regleras sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m.. Uppgifter i belastningsregistret omfattas av absolut sekretess enligt bestämmelsen 35 kap. 3 §. Uppgifter från registret får därför lämnas ut endast i enlighet med vad som anges i den särskilda registerlagstiftningen, se 6–15 §§ lagen om belastningsregister, och i lagstiftningen om säkerhetsskydd.

Den absoluta sekretessens räckvidd i 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen begränsas vidare till den registerförande myndigheten, dvs. Polismyndigheten, och de myndigheter som har direktåtkomst så länge uppgiften är kvar i registret. När en uppgift tas ut av en myndighet för att användas i den egna verksamheten gäller i stället i förekommande fall sekretess enligt de bestämmelser som gäller för denna verksamhet.

³⁰⁶ Det bör dock noteras att Utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktiven föreslår att utdrag får högst vara ett år gammalt vid tidpunkten för bakgrundskontrollen, se SOU 2024:64 s. 208.

³⁰⁷ 4 § lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och 3 § lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.

³⁰⁸ 5 § lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn och 2 kap. 32 § skollagen.

Vad gäller sekretess i ärenden om anställning kan följande noteras. I 39 kap. offentlighets- och sekretesslagen regleras sekretess till skydd för enskild i personaladministrativ verksamhet. Enligt 39 kap. 2 § samma lag gäller sekretess i personaladministrativ verksamhet för dels uppgift om en enskilds hälsotillstånd, dels sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av en anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Det anges uttryckligen att sekretessen inte gäller i ärende om anställning, med undantag för uppgifter hänförliga till urvalstester och ärenden om anställning av vissa myndighetschefer.³⁰⁹

I förarbeten har tidigare uttalats att offentlighet i princip bör råda i tjänstetillsättningsärenden.³¹⁰

Uppgifter i registerutdrag som förekommer i anställningsärenden omfattas alltså som huvudregel inte av något sekretesskydd. Inte heller finns det någon sekretessreglering avseende registerutdrag som visas upp eller ges in med stöd av skollagen³¹¹, lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder eller lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.³¹²

Utredningen anser att några skäl för att frånga principen om att offentlighet i princip bör råda i tjänstetillsättningsärenden inte har framkommit utifrån den ordning och omfattning av kontroller som är aktuell i denna alternativa utformning.

Brottsförebyggande rådet bör få i uppdrag att bistå kommunerna

De uppgifter ur belastningsregistret som en enskild har rätt att få ut om sig själv för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där – och som

³⁰⁹ Se även HFD 2020 not 26. För att ett utlämnande av en allmän handling ska bli aktuellt måste i övrigt myndigheten förvara en handling, vilket inte är fallet om handlingen endast visats upp, såsom föreslås här. En anteckning om att ett utdrag har visats upp torde inte omfattas av sekretess.

³¹⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s 201.

³¹¹ Se även prop. 1999/2000:123 s. 30 och Uppdrag att utreda vissa möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret (U 2024:B).

³¹² Angående bakgrundskontroller för att uppfylla CER-direktivet, se SOU 2024:64 s. 348 f.

alternativ föreslås framgå av registerutdrag här – är omfattande. Vad gäller förhållandet till befattningar som är placerade i säkerhetsklass finns risk för att en kommun, med stöd av lagen om registerkontroller vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner, får del av mer uppgifter än vad den skulle fått efter en relevansbedömning av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Det är därför viktigt att lagen inte kommer att användas utanför det avsedda tillämpningsområdet och den utpekade personkretsen. Det har även bäring på huruvida lagen bedöms proportionerlig och förenlig med dataskyddsregleringen. Det kan därför finnas behov av anpassade och fortgående stödinsatser vid tillämpningen.³¹³

Brottsförebyggande rådet (Brå) har omfattande kunskap och erfarenhet av att arbeta med de behov, brister och skyddsvärden som här är aktuella. Myndigheten har tagit fram ett flertal rapporter som berör frågan om infiltration och otillåten påverkan.³¹⁴ Brå har också i uppdrag att studera systemhotande aktörer och grupperingar som utövar otillåten påverkan mot förtroendevalda, politiska partier och beslutande församlingar.³¹⁵ Brå har tillsammans med Statskontoret ett pågående regeringsuppdrag om att stödja arbetet mot otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen, inklusive kommunerna.³¹⁶

Brå har vidare fått i uppdrag av regeringen att utveckla det nationella stödet i det brottsförebyggande arbetet samt ska stärka myndigheternas arbete på området och särskilt utveckla behovsanpassade och praktikinära stödinsatser till bland annat kommuner.

Regeringen bör därför ge Brå i uppdrag att bistå kommunerna med stöd för kommunernas arbete med anledningen av den föreslagna lagen. Det kan till exempel handla om kunskapsspridning om otillåten påverkan inom den kommunala sektorn eller att ta fram metodstöd. Brå har fördjupad kunskap och kompetens i den för uppdraget centrala frågan om otillåten påverkan i offentlig verksamhet och har därtill ett pågående uppdrag i ett närliggande område som involverar bland annat kommuner.

³¹³ Utredningen om genomförande av NIS2- och CER-direktivten föreslår att kritiska verksamhetsutövare ska föra en förteckning över befattningar med krav på bakgrundskontroll (befattningsanalys). Befattningsanalysen ska dokumenteras och uppdateras vid behov, men minst en gång om året. Ett åsidosättande av detta krav föreslås utgöra en överträdelse som kan leda till sanktioner. Denna utredning anser att en liknande ordning är mindre lämplig här, bland annat på grund av att det inte finns någon utpekad tillsynsmyndighet.

³¹⁴ Exempelvis Möjliggörare för kriminella nätverk (2024:2) och handboken Att förebygga och hantera påverkansförsök (2017).

³¹⁵ Ju2023/00880.

³¹⁶ Fi2024/01456.

Förenlighet med skyddet för den personliga integriteten och dataskyddsregleringen

Reglering till skydd för den personliga integriteten finns både i regeringsformen och i olika internationella rättsakter, bl.a. Europakonventionen. Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Vissa fri- och rättigheter får begränsas, bland annat skyddet mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningarna får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Enligt Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8.1). Åtnjutandet av denna rättighet får inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bl.a. förebyggande av brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2).

Registerkontrollen i denna bilaga ska bidra till att upprätthålla kommunernas verksamhetsskydd, vilket är ett skyddsvärt intresse. Det är vidare en begränsad personkrets som kan bli föremål för registerkontroll. Kontrollen är begränsad till vissa uppgifter ur belastningsregistret som dock får bedömas som omfattande. För att ge kommunerna stöd vid tillämpningen av lagen framförs därför ovan att Brå bör ges ett uppdrag att bistå kommunerna med sin kunskap och kompetens i syfte att stödja kommunernas arbete med anledning av den föreslagna lagen.

Registerkontrollen med denna utformning bedöms sammantaget vara proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och till de intressen som talar emot en sådan kontroll.

Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen³¹⁷ får behandling av personuppgifter som rör bland annat fällande domar i brottmål endast utföras under kontroll av myndighet eller när behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt,

³¹⁷ 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).

där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. I 3 kap. 8 § första stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning anges att personuppgifter som avses i artikel 10 får behandlas av myndigheter.

Som alternativ till lagt förslag framförs här att en kontroll ska genomföras mot belastningsregistret genom att den enskilde begär ut ett begränsat utdrag som visas upp för den potentielle arbetsgivaren. Arbetsgivaren i sin tur får endast dokumentera kontrollen genom en anteckning om att utdraget ur belastningsregistret har visats upp.

Att den som företräder arbetsgivaren tar del av innehållet i ett registerutdrag har av bl.a. regeringen bedömts inte innebära en behandling av uppgifter om lagöverträdelse enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen.³¹⁸

Anteckningen om att registerutdrag har visats upp kommer att avse en viss fysisk person, vilket innebär att det är fråga om en personuppgift. Om en sådan anteckning förs elektroniskt eller är avsedd att ingå i ett register krävs att denna personuppgiftsbehandling har stöd i dataskyddsförordningen för att vara tillåten. För behandling av personuppgifter gäller de allmänna principer som anges i artikel 5 i dataskyddsförordningen och för att behandlingen ska vara laglig krävs det också att det finns en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6 i förordningen. I den mån det är tal om en personuppgiftsbehandling, och den sker i syfte att fullgöra en skyldighet enligt den föreslagna lagen, kan personuppgiftsbehandlingen ske med stöd av den rättsliga grunden rättslig förpliktelse i artikel 6.1 c i förordningen. Syftet med behandlingen är fastställt i nationell rätt.

Den ordning för registerkontrollen som läggs fram i denna bilaga bedöms därför som förenlig med dataskyddsregleringen.

³¹⁸ Senast har den bedömningen gjorts i Utbildningsdepartementets promemoria Utökad kontroll av uppgifter i belastningsregistret, U2024/01028, daterad den 2024-04-05. Se även t.ex. prop. 2020/21:152 s. 40 f. Samma bedömning görs även i SOU 2024:64 s. 220.

Alternativ utformning av förslag till lag om registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller befattningar som innebär en anställning som är kritisk för en kommuns förmåga att utföra sitt uppdrag.

2 § Om det i säkerhetsskyddslagen (2018:585) eller andra lagar finns bestämmelser om registerkontroll inom verksamhet som omfattas av denna lag, ska de bestämmelserna tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Registerkontroll

3 § En kommun får begära att den som kan antas komma att anställas till en sådan befattning som är kritisk för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag ska visa upp ett utdrag ur ett register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister.

Det samma gäller ett kommunalt bolag, stiftelse eller förening.

Vid bedömningen om en befattning är kritisk ska särskilt beaktas att befattningen utgör en sådan funktion eller medför sådana befogenheter som kan orsaka en skada som är betydande.

4 § Den som begär att ett utdrag ur belastningsregistret visas upp bör kräva att utdraget inte är äldre än sex månader.

5 § En kontroll av ett utdrag ur belastningsregistret får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

6 § I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

Departementsserien 2024

Kronologisk förteckning

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.
4. Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. Ku.
5. Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. LI.
6. Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. Fö.
7. Avskildhet vid dygnsvilan. En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelsens särskilda befogenheter. S.
8. Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. A.
9. Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. UD.
10. Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. Fi.
11. Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. Ju.
12. Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. S.
13. Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. S.
14. Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. S.
15. Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. S.
16. Ett fritidskort för barn och unga – en aktiv och meningsfull fritid i gemenskap med andra. S.
17. Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. KN.
18. Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. Ju.
19. Ett mer hållbart och längre arbetsliv. S.
20. Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. Ju.
21. En ny lag om forskningsetiska krav på och etikprövning av forskning som avser människor. U.
22. En moderniserad taltidningsverksamhet. Ku.
23. Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utläningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Ju.
24. Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. Ju.

Departementsserien 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. [8]

Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]

Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. [10]

Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. [1]

Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. [2]

Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. [6]

Justitiedepartementet

Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. [11]

Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. [18]

Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. [20]

Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder. [23]

Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. [24]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. [17]

Kulturdepartementet

Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. [4]

En moderniserad taltidningsverksamhet. [22]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. [5]

Socialdepartementet

Avskildhet vid dygnsvilan.

En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter. [7]

Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. [12]

Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. [13]

Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. [14]

Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. [15]

Ett fritidskort för barn och unga – en aktiv och meningsfull fritid i gemenskap med andra. [16]

Ett mer hållbart och längre arbetsliv. [19]

Utbildningsdepartementet

En ny lag om forskningsetiska krav på och etikprövning av forskning som avser människor. [21]

Utrikesdepartementet

Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. [9]