

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän
ordning och säkerhet
Diarienummer: Ju2024/02233

Yttrande - Remiss - Utökade registerkontroller vid anställning i kommun (DS 2024:24)

Justitiedepartementet har bjudit in Örebro kommun att svara på remissen Utökade registerkontroller vid anställning i kommun (DS 2024:24). Sista svarsdag 7 februari 2025.

Samhällsutvecklingen och det förändrade säkerhetsläget har medfört att det finns ett ökat behov av att kunna kontrollera om personer som har begått brott eller av andra skäl kan utgöra en risk. Det är därför viktigt att se över förutsättningarna för att utföra bakgrundskontroller men också möjligheterna att få tillgång till den information som behövs för att utföra de här kontrollerna.

Örebro kommun ställer sig bakom utredarens utgångspunkter och allmänna överväganden gällande vikten av att respektera det skydd av den personliga integriteten som framgår av såväl Regeringsformen som av Europakonventionen Artikel 8.1. Registerkontroller ska endast tillämpas då intresset av att skydda utsatta grupper proportionellt är större än värdet av att skydda den enskildes privatliv. Det ska även fortsättningsvis säkerställas att begäran om utdrag ur Belastnings- och Misstankeregistren görs av behörig person eller myndighet. Registerkontroll är, som betonas i utredningen, en av flera faktorer som ska beaktas och bedömas i en rekryteringsprocess. Örebro kommun som arbetsgivare anser att en arbetsgivare inte ska ta del av mer information om den arbetssökande än som är nödvändigt för att försäkra sig om trygghet för den enskilde som är beviljade insatser, detsamma ska gälla för rekrytering till befattningar som bedöms vara kritiska för att kommunerna ska kunna utföra sina grundläggande uppdrag.

Övergripande synpunkter

Utredningens förslag syftar till att förbättra säkerheten och skyddet inom kommunal verksamhet genom att förhindra att olämpliga personer anställs i känsliga roller. Då flera av utredningens förslag resulterar i en ökad administration finns det en risk att det kan bli en administrativ börda i implementeringen av lagförslagen, då flertalet kontroller och uppföljningar behöver genomföras. Det är därför viktigt att det redan från början tagits höjd för detta. Det kommer krävas förändringar och anpassningar som kommunerna kommer behöva göra och det krävs olika typer av utbildning av personalen. Det kan handla om exempelvis uppdateringar av interna rutiner och system och det kan påverka hur kommunerna ska hantera och skydda känslig information om anställda. Det är också angeläget att vara medveten om att det finns en risk att förslagen på förändringarna kan komma att leda till längre anställningsprocesser och ökad byråkrati. Örebro kommun vill detta till

trots betona att fördelarna med ökad säkerhet och trygghet väger tyngre än de eventuella nackdelarna.

Det behöver finnas ett förtydligande omkring vilka befattningar som bedöms som verksamhetskritiska då det finns en risk att det kommer kunna bli olika bedömningar i olika kommuner då förslagen är frivilliga och endast ska ses som en möjlighet för kommunerna. Detta behöver man se över och ta ställning till redan i förslaget och inte överlämna detta till den enskilda kommunen.

Örebro kommuns uppfattning är att kommuner och regioner ska omfattas av samma regelverk, regionerna bör därmed omfattas av utredarens förslag till lagstiftningar. Vidare är det med fördel om SKR får ett uppdrag att ta fram stöd- och vägledningsmaterial.

Specifika synpunkter

Registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning

Utredningen föreslår en lagstiftning som innebär rätt för arbetsgivare att genomföra fakultativ registerkontroll av kandidater som är aktuella för anställning och anger som skäl för sitt ställningstagande dels skyddet för den personliga integriteten för de sökande, dels att såväl målgruppen som verksamhetens utformning varierar mellan landets kommuner.

Vår uppfattning är att registerkontrollen för att uppfylla sitt syfte ska vara obligatorisk däremot anser vi inte att det ska vara förbjudet att anställa en sökande som förekommer i Belastnings- och/eller Misstankeregistret. Vi delar utredarens uppfattning att en person som dömts och/eller misstänks för brott har rätt till en objektiv bedömning av arbetsgivaren gällande brottets relevans för de arbetsuppgifter och den målgrupp som omfattas av anställningen som personen sökt.

För obligatorisk registerkontroll talar att förfaringsättet blir det samma i samtliga kommuner och därmed säkerställs att fokus ligger på befattning inte på individen, vilket är en förutsättning för att rekryteringsprocessen är fri från diskriminering och fördomar.

En annan fråga som berörs i utredningen är att arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning är en personalintensiv verksamhet där kommunerna både idag och på sikt bedömer att det finns en kompetensförsörjningsutmaning som riskerar att leda till att arbetsgivare avstår från fakultativ (frivillig) registerkontroll för att påskynda rekryteringsprocesser och säkerställa bemanningsbehov. Det i sin tur kan komma att innebära godtycklighet gällande kvalitet och trygghet både för målgruppen och för de berörda yrkeskategorierna. Slutligen vill vi beröra utredningens argument att äldre och personer med funktionsnedsättning är en heterogen grupp med skiftande förutsättningar och behov. Utredningen har inte tagit hänsyn till kommunernas lokala omställningsarbete, vilket innebär att den som vid nyanställning i en typ av verksamhet inte behöver uppvisa registerutdrag vid omställning kan få en ny placering i samma befattning med en målgrupp som skulle ha motiverat krav på registerkontroll. Eftersom medarbetaren har en tillsvidareanställning och inte byter befattning eller arbetsuppgifter finns det inte grund för registerkontroll i denna situation. Beträffande vilken personkrets och vilka tjänster som ska omfattas av den nya lagen ställer sig inte Örebro



kommun bakom utredningens förslag. Uppfattning är att det inte enbart är i ordinärt boende eller motsvarande i särskilda boendeformer för äldre och personer med funktionsnedsättning som målgruppen är extra utsatt och i beroendeställning till personal som utför olika vård- och omsorgsinsatser. Vidare delar kommunen uppfattningen att lagstiftningen ska omfatta korttidsvistelse och anser att även avlösare ska ingå i personkretsen för registerkontroll. Ledsagarservice och kontaktperson utanför hemmet leder till situationer där servicemottagaren är helt utlämnad till den eller de personer som utför insatsen och i många fall med begränsade möjligheter att uppmärksamma omgivningen på behov av hjälp. Detsamma gäller i daglig verksamhet som ofta består av små deltagargrupper med en handledare som befinner sig i en maktposition. Mot bakgrund av ovanstående anser kommunen att registerkontroll ska gälla vid anställning av personal som arbetar med äldre och personer med funktionsnedsättning i ordinärt boende, särskilda boendeformer, korttidsvistelse, avlösare, ledsagare och kontaktpersoner i såväl utanför boendet som i daglig verksamhet. Örebro kommun anser att registerkontroll ska genomföras oavsett anställningsform inklusive personal hos bemanningsföretag och företag som utför insatser på uppdrag av kommunen enligt lagen om valfrihetssystem samt personliga assistenter, avlösare och ledsagare anställda enligt PAN. Vidare ska praktikanter och uppdragstagare som kontaktperson och ledsagare omfattas av obligatorisk registerkontroll.

Örebro kommun ställer sig bakom utredarens förslag att registerutdrag inte ska vara äldre än sex månader och att den enskilde själv ska begära utdrag ur Belastnings- och Misstankeregister inför anställning. Däremot anses att det i likhet med bestämmelsen i Skollagen ska vara den som beslutar om anställning som granskar registerutdrag och bedömer den sökandes lämplighet för befattningen. Det måste finnas möjlighet till ansvarsutkrävande vid bristande hantering av registerkontrollen, vilket utgår från att lagen innebär obligatorisk registerkontroll vid anställning i de angivna verksamheterna. För obligatorisk registerkontroll talar även utredningens förslag om att registerkontrollen inte får dokumenteras på annat sätt än genom notering att utdrag har uppvisats samt att arbetsgivaren inte ska ha rätt att behålla eller kopiera/fotografera registerutdraget.

Det är angeläget att den nya lagstiftningen innebär att kommunerna får tillgång till information både ur Belastningsregistret och ur Misstankeregistret i det senare fallet om brott där åtal väckts. Uppgifter ur Misstankeregistret förebygger felrekryteringar genom att arbetsgivaren antingen kan avstå från att anställa eller ingå en provanställning i avvaktan på dom i det aktuella målet. Provanställning kan också vara en åtgärd i situationer då det är svårt att bedöma brottets relevans för arbetsuppgifterna eller då arbetsgivaren vill få en bild av medarbetarens agerande utifrån misstanke som inte lett till fällande dom. Den föreslagna begränsningen av registerutdragens innehåll med avseende på brottskatalogen och påföljd är rimlig och ändamålsenlig. Örebro kommun ställer sig bakom utredningens förslag att det inte finns skäl att införa regler om sekretess och/eller tystnadsplikt i lagen, på samma sätt som annan känslig information som hanteras i kommunal verksamhet skyddas registeruppgifter av reglerna i Brottsbalken.

Ett medskick och ett ifrågasättande är varför bakgrundkontrollen ska vara frivillig när det gäller äldrevården men obligatorisk när det gäller verksamheter som omfattar barn.

Utökade uppgifter vid registerkontroll inför arbete med barn

Utredningen föreslår en samordning av bestämmelserna i lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn och lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Enligt utredningens förslag ska dock den förstnämnda registerkontrollen även fortsättningsvis vara fakultativ.

Örebro kommuns ställningstaganden överensstämmer med ovanstående gällande ny lagstiftning om registerkontroll av personal som ska arbeta med äldre och personer med funktionsnedsättning, båda lagarna ska innebära obligatorisk registerkontroll vid anställning av personer som ska arbeta med barn oavsett om dessa har en funktionsnedsättning eller inte.

Vidare ska registerkontrollen omfatta alla som arbetar med barn oavsett anställningsform, praktikanter och personer som utför arbete på uppdrag av arbetsgivare med vilka kommunen har avtal inklusive inhyrd personal och personal hos entreprenörer.

Utdrag ska kunna begäras ur både Belastningsregistret och Misstankeregistret med det utökade innehåll som utredaren föreslår som brottskatalog.

Registerutdragen ska inte vara äldre än sex månader och arbetsgivaren ska dokumentera att registerkontroll har genomförts före beslut om anställning eller förflyttning till ny placering.

Registerkontroll i syfte att uppehålla ett verksamhetsskydd

Den del av den kommunala verksamheten som betecknas som ”samhällsviktig” och vars funktionalitet bedöms vara kritisk för förmågan att utföra grundläggande uppdrag har kommit mer i fokus de senaste fem åren. Coronapandemin synliggjorde hur sårbar den offentliga sektorns verksamheter är och därefter har krig i närområdet liksom olika klimatrelaterade problem och en omfattande konflikt under avtalsrörelsen 2024 förstärkt denna bild. Örebro kommun ställer sig bakom utredningens bedömning att det finns behov av ett verksamhetsskydd mot både direkta och indirekta angrepp från externa aktörer, i det första fallet till exempel cyberattacker och vandalism medan de indirekta angreppen ofta består av så kallade möjliggörare som skulle kunna undvikas genom utökade registerkontroller vid anställning.

Kommunens uppfattning är att registerkontrollen ska vara obligatorisk för att säkerställa både ett standardiserat förfaringssätt och motverka godtyckliga anställningsbeslut. Vidare ska registerkontroll inte enbart omfatta anställd personal utan även konsulter och personal som anlitas via bemanningsföretag. Uthyrningslagen ger möjlighet att under 24 månader anlita inhyrd personal/konsulter och det är inte ovanligt att denna lösning används för att få tillgång till specialister med kritisk kompetens inom verksamhet som har ett skyddsvärde.

Utredningen lämnar följande förslag:

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

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

Förslaget ger i sin nuvarande form kommunerna med flera stor frihet att bedöma vilka befattningar som är kritiska enligt ovanstående definition, vilket riskerar att leda till ett överutnyttjande av möjligheten till registerkontroll. Örebro kommun anser att i första hand lagstiftaren ska definiera begreppet ”kritisk befattning” med utgångspunkt från begreppen ”samhällsviktig” respektive ”samhällskritisk”. Om lagens bestämmelser inte kompletteras med en avgränsning av vad som avses med kritisk befattning är förhoppningen att frågan hanteras partsgemensamt genom en överenskommelse mellan berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

I utredningen framgår vidare övertygande argument för att registerkontroll med syfte att uppehålla ett verksamhetskydd ska hanteras på samma sätt och av samma instanser som vid säkerhetsprövning enligt Säkerhetskyddslagen samt att registerkontrollen ska kräva samtycke av den som ska ”säkerhetsprövas”. För förslaget talar att denna registerkontroll utöver utdrag ur Belastnings- och Misstankeregistren även ska omfatta kontroll av uppgifter i register som förs av Säkerhetspolisen och att relevansprövningen genomförs av en objektiv instans. Örebro kommun ställer sig bakom förslagen om sekretess och återlämnande av handlingar till Säkerhetspolisen för att minimera intrånget i den sökandes privatliv. Vidare förutsätter detta dock att antalet befattningar för vilka kommunerna kan ansöka om registerkontroll avgränsas dels för att kunna ge en standardiserad beskrivning av respektive befattning inför relevansprövning, dels för att processen ska bli effektiv. Som ovan påtalats finns en uppenbar risk för att kommuner gör en generös bedömning av vilka befattningar som är kritiska för deras verksamhet med följd att ett mycket stort antal ansökningar om registerkontroller inkommer till Säkerhetspolisen och att ”flaskhalsar” uppstår på grund av detta. Det är även av detta skäl som registerkontrollen ska vara obligatorisk, vid långa handläggningstider kan ”pendeln slå tillbaka” och kommuner avstå från befogad registerkontroll för att påskynda rekryteringsprocesser och försäkra sig om kritisk kompetens.

Örebro kommun förordar inte den alternativa lagstiftning som föreslås i utredningens Bilaga 3 eftersom registerkontrollen är mycket begränsad och relevansbedömningen åvilar respektive kommun. För att säkerställa korrekta relevansbedömningar och väl underbyggda beslut görs bedömningen att det skulle krävas utökad juridisk kompetens inom den kommunala sektorn genom rekrytering eller kompetensutveckling av tjänstepersoner.

Ett medskick som det också behöver tas hänsyn till är att också bakgrundskontroller av leverantörer borde ses över. Detta är lika viktig när det gäller verksamhetskydd som kontroll av anställda i verksamhets känsliga positioner.

Registerkontroller under pågående anställning

Utredaren har valt att inte lägga fram förslag om löpande eller uppföljande registerkontroller under pågående anställning och motiverar detta dels med skydd av den personliga integriteten, dels med att det finns begränsade möjligheter att vidta arbetsrättsliga åtgärder om registerutdrag innehåller uppgifter om domar eller misstanke om begångna brott.



Löpande registerkontroller kan inte ersätta ett kontinuerligt arbete för att beivra misskötsamhet och skapa säkerhetskultur på samtliga arbetsplatser. Det är av största vikt att åstadkomma förståelse för säkerhetsaspekterna, det är skillnaden mellan en angivarkultur och ett trygghetstänkande hos medarbetarna. Idag får arbetsgivaren vanligen kännedom om brott eller brottsmisstanke antingen direkt via medarbetaren, via kollegor och andra som har koppling till medarbetaren eller genom att medarbetaren uteblir från arbetet.

Registerkontroller inom vissa områden är obligatoriska. Kränkningen av den personliga integriteten kan möjligen tyckas mindre om registerkontrollen är obligatorisk i stället för att den görs på så att säga "utpekade" personer. Vidare uppstår frågetecken omkring att möjlighet inte ges till bakgrundskontroll på redan anställda personer som kan ha kopplingar till kriminella nätverk med mera.

Detta till trots ansluter sig Örebro kommun till uttalanden från andra kommuner och Sveriges kommuner och regioner att frågan om löpande registerkontroller behöver utredas för att möjliggöra fler verktyg för att motverka bland annat välfärdsbrottslighet och infiltration.

Marie Brorson (S)
Ordförande
personalutskottet