



Remissyttrande över promemorian Utökade registerkontroller vid anställning i kommun (Ds 2024:24)

Sammanfattning

Södertälje kommun välkomnar de förslag som presenteras men anser dem otillräckliga och till viss del otydliga. Kommuner är skyldiga att bedriva viss verksamhet enligt lag. Det finns ett intresse av att skydda kommunens medborgare från faror som kan anses förknippade med tidigare brottslighet och bedömas utgöra skäl för att potentiella arbetsgivare ska få ta del av uppgifter ur tex. ett belastningsregister och misstankeregister.

Södertälje kommun anser att utredningens författningsförslag är alltför återhållsamt tilltagna för att nå den objektivitet och rättssäkerhet en kommun behöver upprätthålla. Kommunerna behöver kunna vidmakthålla såväl som stärka och öka tilltron till kommunen som en demokratisk institution.

Kommunerna har vidare en laglig skyldighet att arbeta förebyggande mot brottslighet vilket är ytterligare ett argument för kommunens möjlighet att kunna genomföra mer omfattande kontroller än vad som nu föreslås i utredningen.

7 Arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning

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

Södertälje kommun välkomnar möjligheten till registerkontroll mot såväl belastningsregistret som misstankeregistret men anser att den bör vara obligatorisk. Även om gruppen som lagförslaget ska skydda är heterogen så finns en gemensam sårbarhet, förvisso av olika art och grad. Skyddet bör alltså finnas på alla kommuner, inte enbart de som anser sig ha tid och möjlighet att göra kontrollerna. Det bör även rimligen vara samma bevekelsegrunder för dessa skyddsvärda grupper som det är med barn. Vad gäller personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet, gäller idag obligatorisk registerkontroll.

7.3 Vilka verksamheter och vilken typ av personal som bör omfattas

Södertälje kommun delar inte slutsatsen att endast personal som utför insatser i hemmet behöver kontrolleras. Det förekommer att personal omfördelas och byter arbetsställe relativt skyndsamt och oplanerat vid oförutsedda händelser, vilket gör vikten av kontroll på samtliga befattningar inom verksamhetsområdet högst relevant. Utredningen har uppmärksammat att en del personal kan komma att kontrolleras trots att de arbetar utanför hemmet, men tar inte höjd för det omvända händelseförloppet; det vill säga att en person

anställs för att arbeta utanför hemmet och sedan hamnar i en situation där hen behöver rycka in och arbeta i hemmet hos den behövande. Denna begränsning i nuvarande förslag ser inte Södertälje kommun som praktisk hanterbar och anser därmed att den bör tas bort.

Södertälje kommun delar inte heller bedömningen att administrativ personal samt ledningsfunktioner, inte ska omfattas av någon registerkontroll. Dessa grupper har ofta tillgång till känsliga uppgifter som kan vålla stor skada för den välfärd som kommunen bedriver om de hanteras med ont uppsåt.

Södertälje kommun anser att samtliga tillsättningar av personal inom verksamhetsområdet äldre och personer med funktionsnedsättning ska ingå i kontrollen. Kommunen anser vidare att det bör framgå av lagtexten att tjänster som omfördelas, förflyttas eller tillsätts via internt förfarande, också ska underkastas en registerkontroll.

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

Södertälje kommun delar utredarens bedömning att utdraget inte ska vara för gammalt men anser att informationen bör kunna dokumenteras i medarbetarens personakt. Detta eftersom en sökande, enligt utredningen, inte per automatik diskvalificeras vid anställningstillfället trots eventuella träffar i registret. Medarbetaren kan alltså röra sig inom organisationen, kanske vid flera tillfällen, utan att den nya chefen får tillgång till relevant information om personens bakgrund. Det finns som bekant annan lagstiftning som medger rätten för en arbetsgivare att dokumentera utdrag från registerutdrag.

Kommunen delar inte utredarens slutsats att det är hur kommunen är organiserad som är avgörande för hur dokumentation kan ske och av vem och att det av den anledningen inte är relevant att jämföra med regleringen som gäller för skolväsendet. Det som är av betydelse är vilka rutiner kommunen upprättar för att säkerställa att det finns en ordning för det hela.

7.6 Vilka uppgifter som ska omfattas av kontrollen mot belastningsregistret

Södertälje kommun anser att begränsningen i föreslagen lagstiftning om att registerutdrag enbart ska visa brott som lett till annan påföljd än böter inte är tillräcklig och menar att registerutdrag bör redovisas för samtliga påföljder.

Syftet med den föreslagna regleringen kopplat till äldre och personer med funktionsnedsättning är som utredningen konstaterar, inte begränsat till att förebygga övergrepp, utan även bland annat att uppmärksamma den potentiella arbetsgivaren om tidigare begångna stölder exempelvis. Dessutom kan upprepade bötesstraff för tex. ringa narkotikabrott kan påvisa ett narkotikamissbruk och kontaktyta med kriminalitet. Detta är uppgifter och ett mönster som blir avgörande för arbetsgivaren i arbetet med att säkerställa att rätt personer är anställda i verksamheten. Även ringa brott som inte lett till annan påföljd än böter kan således vara av betydande vikt för arbetsgivaren.

8 Utökade uppgifter vid registerkontroll inför arbete med barn

Södertälje kommun delar slutsatsen om behovet av en skärpt aktualitet gällande registerutdrag och att brottskatalogen utökas. Kommunen saknar dock en barnkonsekvensanalys. Man kan utgå ifrån att en sådan sannolikt skulle påvisa behov av att fler brott kan

anses ha relevans för en arbetsgivare att ha kännedom om när det handlar om arbete med barn.

Utredningen tydliggör att intrånget i medarbetares integritet är proportionerligt med hänsyn till att det inte finns förbud mot att anställa någon trots uppgifter i utdraget. Detta bör enligt kommunens mening innebära att det inte heller finns något hinder att ta in fler uppgifter i utdraget för att den tilltänkta medarbetaren ska kunna bedömas på bästa möjliga sätt. En arbetsgivare behöver ha så god kännedom om en medarbetares bakgrund som möjligt för att få och behålla en trygg arbetsmiljö för medarbetare och en säker verksamhet för barn. I det ligger kommunens ansvar av upprätthållande av det lagstadgade uppdraget att förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna som det svenska samhället vilar på.

9 Registerkontroll i syfte att upprätthålla ett verksamhetsskydd

Södertälje kommun ser det som angeläget och nödvändigt med möjligheter till registerkontroll vid anställning i syfte att skydda kommunens verksamhet.

Förslagets utformande kommer inte att vara tillräckligt för att täcka det behov av kontroller som krävs för att nå det verksamhetsskydd som eftersträvas eller säkerställa en verksamhet där man minimerat riskerna gällande brott och oegentligheter. Förslagen är ett steg framåt i arbetet med att få en oberoende och robust organisation, men kommer inte att utgöra tillräckliga medel i arbetet med att motverka organiserad brottslighet. Därtill är förslaget alltför begränsande i det praktiska utförandet.

9.3 Det skyddsvärda området

Förslaget lämnar stort utrymme för kommunerna att själva avgöra vilka befattningar som ska betraktas som kritiska. För att inte en kommun ska riskera hamna i ett senare ifrågasättande kan det vara en fördel med en vägledning och exempel på hur ett skyddsvärt område kan identifieras givet den specifika kommunens omvärld och kontext.

Vad som anses vara "betydande skada" eller "kritisk befattning" specificeras inte närmare, vilket innebär att varje kommun, eller annan kommunal verksamhet, ska tolka detta själva. Kommuner och dess verksamheter varierar kraftigt i storlek, struktur och komplexitet, vilket gör att de sannolikt kommer att bedöma vilka befattningar som är kritiska på olika sätt. Små kommuner med begränsad personalstyrka kan ha en snäv definition av kritiska befattningar. Stora kommuner kan ha omfattande listor över roller som anses kritiska, inklusive flera olika ansvarsnivåer av personal. Detta innebär att samma typ av roll kan kräva registerkontroll i en kommun men inte i en annan.

Även om det av utredningen framgår att det är upp till kommunen att avgöra vilka befattningar som anses kritiska är möjligheten ändå begränsad utifrån de kriterier som ställs upp. Kommunen ska ha stöd i den föreslagna lagen för att få göra en registerkontroll, att den aktuella befattningen alltså är sådan som lagen kräver. Det tydliggörs i utredningen att kommunen ansvarar för att göra korrekta bedömningar så att utdrag endast beställs för befattningar som är belagt kritiska. En sådan tydlig regel om effekten av en bedömning som görs utifrån ett osäkert bedömningsutrymme, kan komma att leda till för få beslut om utdrag än vad som är avsett. Om kommunen ska göra bedömningen självständigt måste den bedömningen anses vara giltig och inte i efterhand kunna ligga till grund för en granskning där hanteringen anses strida mot dataskyddsförordningens grundläggande principer (art 5).

9.8 Vilka register som ska kontrolleras

Södertälje kommun anser att det bör ges möjligheter att ta in fler uppgifter kring kandidaten för att möjliggöra en helhetsbedömning av personens lämplighet utifrån arbetets innehåll, till exempel uppgifter från Migrationsverket, Tullverket och Skattemyndigheten. Den avvägning som utredningen gör gällande register gör lagförslaget mindre effektivt.

En registerkontroll är också endast en del av den bakgrundskontroll som är önskvärd. Har man för avsikt att aktivt plantera och infiltrera samt skada kommunens intressen så behöver den offentliga verksamheten beakta att den organiserade brottsligheten skaffar sig kunskap om vad som framkommer i en registerkontroll. Det kommer krävas att en kommun, givet att detta lagförslag träder i kraft, skaffar sig fler verktyg för vissa befattningar för till exempel kontroll av eventuella pågående rättsprocesser, ekonomisk situation och personalia, för att kunna göra en helhetsbedömning av den enskildes lämplighet.

En möjlighet att få in fler registeruppgifter i lagförslaget skulle i högre utsträckning medverka till att uppfylla syftet att upprätthålla ett stabilt verksamhetsskydd.

9.10 Syftet med registerkontrollen

Södertälje kommun delar utredarens uppfattning att det i lagen bör framgå i vilket syfte som registerkontrollen görs. Dock finns det risk att formuleringen "iaktta saklighet och opartiskhet i sin anställning" uppfattas som en begränsning kopplat till vilka verksamheter som anses skyddsvärda. Det handlar inte bara om att ringa in arbeten som omfattas av myndighetsutövning, utan de värden som en lag ska skydda skulle även kunna vara exempelvis inom socialtjänstens område kopplat avhopparverksamhet. För att inte dessa områden ska riskera hamna utanför intentionen med lagen föreslås att syftet med registerkontrollen kompletteras med motsvarande en formulering som i Lagen om bevakningsföretag (1974:191). "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 eller i övrigt uppvisar lämplighet för anställningen".

9.11 Utgångspunkter för hur processen för registerkontrollen ska gå till

Södertälje kommun anser att utredningens förslag är allt för omfattande och tidskrävande. För att upprätthålla verksamhetsskyddet behöver det finnas en smidig och snabb process för registerkontroll som faktiskt får effekt i praktiken.

Södertälje kommun ser en stor strategisk risk av en allt för komplicerad process för inhämtning av registerkontroll med långa handläggningstider som följd. Enligt förslaget ska uppgifternas relevans bedömas av en statlig myndighet, utan insyn i kommunens storlek eller dess omvärldskontext och demografiska svårigheter. Detta i förhållande till en befattning som svårligen kortfattat kan beskrivas i samband med begäran. Det kan göras olika tolkningar av vad som är relevant information i förhållande till uppgiften, vilket påverkar kommunens förutsättningar att fatta beslut om anställning utifrån välgrundad information. Är avsikten att kommunens motivering, bedömning och befattningsbeskrivning ska skickas med begäran blir prövningen sannolikt mer omfattande än avsett och därmed också mer resurskrävande, både gällande personal och tid.

Beskrivningen i bilaga 3 - *Alternativ ordning för registerkontroll i syfte att upprätthålla verksamhetsskyddet* - är en effektivare process för inhämtning av belastningsregister. Kommunen förespråkar att de själva ska ansvara för att inhämta registerutdrag och att även utdrag ur misstankeregister då inbegrips i detta ansvar, samt att registerutdragen bör påvisa samtliga påföljder (ingen begränsning till annan påföljd än böter). Detta skulle

medföra en enklare och snabbare process som förhindrar risken för att kommunerna begränsar sina bedömningar kring vilka befattningar som klassas som kritiska.

Ett annat alternativ är att kommunerna ges direktåtkomst till belastnings- och misstankeregistret. Detta ger stora effektivitetsvinster men kräver enligt utredningen både tid och resurser för att få på plats. Södertälje kommun menar dock att detta inte bör hindra en fortsatt utredning av en eventuell direktåtkomst, eller en digital fråga/svarstjänst. Det är av stor vikt för kommunen att få ett fungerande verksamhetsskydd och detta område bör därför prioriteras och utredas vidare för att effektivt kunna motverka den organiserade brottsligheten.

9.14 Mer om hanteringen

Södertälje kommun anser att möjligheten för den enskilde att yttra sig fördröjer processen i onödan. Den tilltänkte kandidaten har möjlighet att återkalla sin ansökan i ett tidigare skede, till exempel i samband med att samtycke inhämtades, om hen så önskat.

10 Övervägande angående registerkontroller under pågående anställning

10.1 Registerkontroll av den som redan är anställd

Södertälje kommun lämnar följande reflektion kring utredarens sammanställning av behovet av uppföljande eller löpande registerkontroller.

En viktig förutsättning i kommunernas arbete med att upprätthålla ett verksamhetsskydd är möjligheten att utvärdera och kontrollera lämpligheten hos medarbetare även under pågående anställningstid. En kandidat som kontrolleras och bedöms lämplig i rekryteringsprocessen kan sedermera, under det fortsatta anställningsförhållandet, komma att begå brott som inte är förenligt med den befattning som medarbetaren innehar. Trots upparbetade rutiner vid rekrytering samt andra förebyggande åtgärder finns således en risk att vissa medarbetare begår allvarliga oegentligheter eller blir sårbara för till exempel kriminella nätverk under sin anställning. Om utredaren har bedömt att det föreligger skäl att kontrollera lämplighet vid anställningens inledande torde samma krav på lämplighet fortsatt gälla under hela anställningstiden.

Brå (Rapport 2024:2) bekräftar att den grupp av medarbetare som oftast faller offer för till exempel påtryckningar och organiserad brottslighet är de som fått sin anställning eller uppdrag i en verksamhet på korrekta grunder och som först senare under pågående anställning blir kontaktad och involverad i att hjälpa kriminella nätverk. Detta talar för att en bakgrundskontroll enbart i samband med nyanställning inte är tillräcklig utan ytterligare möjligheter för kontroll under pågående anställning krävs om arbetsgivare ska kunna motverka organiserad brottslighet. Att upptäcka medarbetare med dolda intentioner kan ta lång tid och misstankar kan vara svåra att bevisa. Alla medel är viktiga för att kartlägga sårbarhet och kan vara avgörande för upptäckt.

Att arbetsgivaren får tillgång till information om förekommande brottsdomar under pågående anställning kan även vara till den enskildes fördel. Detta ger arbetsgivaren en möjlighet att proaktivt förebygga sårbarheter som annars skulle kunna leda till att medarbetaren blir ett offer för organiserad brottslighet.

Med hänvisning till Barnkonventionen förpliktigar sig konventionsstaterna till att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp,

vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård. Södertälje kommun anser inte att detta löfte kan uppfyllas på annat sätt än att löpande kontrollera de personer som tar hand om våra barn.

Södertälje kommun ser ett behov av löpande kontroller under pågående anställning inom förskola och skola, vård och omsorg samt arbeten i kritiska befattningar. Detta skyddsvärde (barn, äldre, personer med funktionsnedsättning samt kritiska befattningar) minskar inte under pågående anställningstid.

10.2 Vilka arbetsrättsliga åtgärder som en arbetsgivare kan vidta om en registerkontroll ger utfall

Södertälje kommun anser inte att utredarens slutsats om de arbetsrättsliga begränsningarna utgör ett rimligt skäl till att det inte är någon idé för arbetsgivaren att få ta del av uppkommen brottslighet under anställning, snarare tvärtom.

Arbetsgivarens bristande verktyg kring att upptäcka brottkopplingar i verksamheten medför också ett sämre underlag för att driva en arbetsrättslig process. I Brå:s rapport (2024:02) bekräftas bilden av att arbetsgivare söker alternativa vägar vid sidan av arbetsrättsliga processer till följd av detta. Brå framhåller att behoven av att på samhällsnivå motverka möjliggörarna är mycket större än vad rättsväsendet och arbetsgivarna tagit höjd för idag. Som arbetsgivare ser vi i Södertälje kommun det som ytterst viktigt att ta vårt ansvar i frågan, inte enbart gentemot våra medarbetare och kommuninvånare, utan för samhället i stort. En förutsättning för att det brottsförebyggande arbetet enligt lagen (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete ska kunna genomföras fullt ut är att bättre verktyg tillhandahålls för kommunen som arbetsgivare.

10.4 Något förslag om löpande eller uppföljande kontroller läggs inte fram

Med hänsyn till att intrånget bedöms vara proportionerligt i samband med anställning anser Södertälje kommun att det måste vara proportionerligt även under pågående anställning. Barnens, äldres och funktionsnedsattas skyddsvärde kan knappast minska i takt med anställningstiden. Så inte heller verksamhetsskyddets.

Med anledning av detta anser Södertälje kommun att denna fråga måste tas vidare och att ett förslag om löpande kontroller förs in i lagstiftningen.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Södertälje kommun anser att åtgärderna bör träda i kraft fortast möjligt då det är nödvändigt att kommuner ges laglig rätt att genomföra föreslagna åtgärder.

Boel Godner

Kommunstyrelsens ordförande