

Stockholm den 7 februari 2025

R-2024/2350

Till Justitiedepartementet

Ju2024/02233

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 7 november 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över departementspromemorian Utökade registerkontroller vid anställning i kommun (Ds 2024:24).

Sammanfattning

Advokatsamfundet har, med undantag för nedan anförda synpunkter, ingen erinran mot förslagen i promemorian.

Den fråga som utredningen behandlar är komplicerad och det är därför viktigt att ta hänsyn till att kommunerna har väldigt olika förutsättningar att hantera frågor och tolkningar av den föreslagna lagstiftningen på ett korrekt sätt. En otydlig lagreglering kommer att försvåra tillämpningen av lagstiftningen. Det är därför av stor vikt att lagstiftningen blir så tydlig som möjligt.

Advokatsamfundet anser sammantaget att det föreligger starka skäl för att stärka möjligheterna för kommuner att kunna genomföra registerkontroller vid nyanställningar i de fall som utredningen föreslår. Kommuner har redan i vissa fall möjligheter att begära s.k. begränsade registerutdrag i samband med nyanställningar. Det är en enligt Advokatsamfundet rimligt att utöka möjligheten eller t.o.m. skyldigheten att, med hänsyn till personkretsens utsatthet, begära sådana registerutdrag, även beträffande den som erbjuds anställning eller på liknande grund



erbjuds eller tilldelas uppgifter att utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.

Advokatsamfundet anser vidare att det, med hänsyn till utvecklingen i samhället, är av vikt att kommunerna får en möjlighet eller skyldighet, att begära registerkontroll beträffande för kommunerna kritiska befattningar.

Det är av stor vikt att så långt som möjligt ta hänsyn till den personliga integriteten när det gäller ingripande åtgärder i förhållande till individer. Dock måste, återigen med hänsyn till personkretsens utsatthet och även det faktum att kommuner torde ha ett flertal befattningar som måste betraktas som kritiska, skyddet för den personliga integriteten i viss mån få vika för det motsatta intresset. Advokatsamfundet instämmer i promemorian bedömning att registerkontroller, på sätt som framgår av lagförslagen, är en åtgärd som i viss mån inkräktar på den personliga integriteten. Det är därför av största vikt att lagstiftaren i lagstiftningsarbetet gör en erforderlig avvägning avseende de motstående intressena på ett grundligt och realistiskt sätt.

Synpunkter

Äldre eller personer med funktionsnedsättning

Obligatorisk eller fakultativ reglering

I promemorian föreslås att regleringen ska vara fakultativ och inte obligatorisk. Lagar som föreskriver obligatoriska kontroller idag och som är av intresse här är skollagen (2010:800), lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn samt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Fakultativ reglering finns t.ex. i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Advokatsamfundet anser att det är olyckligt och kan uppfattas som förvirrande att lagstiftaren på, i detta hänseende, besläktade områden omväxlande använder obligatoriska och fakultativa regler. Det är av stor vikt att den som ska tillämpa regleringen förstår innebörden av regeln. Ovan har framgått att det är Advokatsamfundets uppfattning att kommunerna torde ha olika förutsättningar att tillämpa de föreslagna lagarna på ett korrekt sätt. Det torde därför vara bättre för både användarsidan och den som ska kontrolleras, att regeln är obligatorisk. Kommunen kan då vara säker på att kontrollen genomförs, särskilt i de fall där det inte är kommunen



som genomför kontrollen, utan t.ex. en privat utförare för ett äldreboende, som ska genomföra kontrollen. I denna del delar Advokatsamfundet promemorians bedömning att en obligatorisk reglering ”[...] 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.”¹ Ett viktigt argument för att kontrollen ska vara obligatorisk är också, som tidigare utredningar anfört, att skyddet blir starkare och mer heltäckande, lättare att tillämpa och på så sätt pekade inte särskilda arbetstagare ut. Därmed skulle hanteringen av registerkontroller innebära att integritetsintrånget också blev mindre ingripande om samtliga berörda kontrolleras.² Vidare anser inte Advokatsamfundet att den omständigheten att anställningen skulle vara kortare, på varandra återkommande anställningar, i sig skulle tala för att kontrollen skulle vara fakultativ. Det torde också vara viktigt för brukarnas och kommunmedborgarnas tilltro till verksamheten att regeln är obligatorisk.

Det kan vidare ifrågasättas varför en annan bedömning, dvs. att regleringen är obligatorisk, ska göras gällande avseende exempelvis försäkringsdistribution, enligt lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution. Enligt nämnda lag är inhämtning av registerutdrag obligatorisk och det är arbetstagaren som själv inhämtar registerutdraget. Lagstiftaren anger vidare att integritetskränkningen blir minst när den enskilde har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut till företaget.³

Med tanke på att äldre och personer med funktionshinder är i en utsatt situation anser Advokatsamfundet att det bör utredas vidare huruvida andra insatser i hemmet hos äldre eller personer med funktionsnedsättning, t.ex. städning, reparationer och fastighetsunderhåll, ska omfattas av en liknande reglering.

Vilka uppgifter som ska omfattas av kontrollen mot belastningsregistret

Advokatsamfundet ställer sig tveksam till att det inte skulle vara nödvändigt att det begränsade registerutdraget inte skulle omfatta t.ex. viss ekonomisk brottslighet. Med tanke på att arbetet utförs i hemmet och den skyddsvärda brukaren befinner sig i ett utsatt läge, kan det finnas en risk för att ekonomisk brottslighet kan aktualiseras i

¹ Se promemorian s. 85.

² Se promemorian s. 84 och SOU 2014:48 s. 282 (ej SOU 2014:14 såsom anges i promemorian).

³ Se prop. 2004/05:133 s. 70.



förhållande till brukaren. Advokatsamfundet delar promemorians bedömning att det begränsade registerutdraget ska innehålla uppgifter om t.ex. stöld. Här anser Advokatsamfundet dock att även ringa brott bör omfattas.

Beträffande vissa trafikbrott och rattfylleri, anser Advokatsamfundet att de i detta hänseende utsatta brukarnas intresse väger över den arbetssökandes intresse för den personliga integriteten. Det torde inte vara ovanligt, särskilt i kommuner där kollektivtrafik inte är särskilt väl utbyggd, att det ingår i arbetsuppgifterna att transportera sig med bil till brukarna. Således torde det i sådana kommuner vara vanligt att bilkörning förekommer. Intresset för att nämnda brottstyper finns med i det begränsade registerutdraget väger således tungt.

Registerkontroll i syfte att upprätthålla ett verksamhetsskydd

Advokatsamfundet delar promemorians bedömning att det finns ett behov av en reglering innebärande registerkontroll i syfte att upprätthålla ett verksamhetsskydd. Det torde finnas ett stort antal befattningar inom den kommunala verksamheten, som inte når upp till den nivå som innebär att säkerhetsskyddslagen (2018:585) blir tillämplig. Med hänsyn till den personliga integriteten är det dock inte lämpligt att alla befattningar inom kommunens verksamhet skulle kvalificera sig för en reglering. Det är en rimlig avvägning att avgränsa befattningarna som omfattas till sådana som är kritiska, dvs. ”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.”⁴ Advokatsamfundet anser att personer i chefsbefattning i stor utsträckning skulle omfattas av regleringen. Det är dock tveksamt att, som utredningen anser, handläggare i normalfallet inte skulle omfattas. Det kan inte uteslutas att en handläggares arbetsuppgifter skulle nå upp till att vara kritisk på sätt som anges ovan. Det blir ju ytterst en fråga om hur kommunen har organiserat sin verksamhet och hur delegationsordningen ser ut internt inom kommunen.

Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning beträffande exemplifieringen av olika områden, eller arbetsuppgifter, som är utsatta för otillåten och otillbörlig påverkan (tillståndsgivning, upphandling, rekrytering av personal och hantering av ekonomiska angelägenheter som inbegriper stora värden).⁵ Advokatsamfundet anser

⁴ Se promemorian s. 152.

⁵ Se promemorian s. 152.



dock att befattningar innebärande informationshantering väl kan kvalificera sig som kritiska på sätt som anges ovan, även om andra skyddsåtgärder finns.

För att en befattning ska anses som en kritisk befattning, ska det slutligen även krävas att skadan som kan orsakas är mer än ringa eller begränsad. Skadan ska således enligt promemorians förslag vara betydande.⁶ Eftersom skadan kan utgöra en förmögenhetsskada och/eller en ideell skada, bör detta preciseras i lagtexten till undvikande av missförstånd. Redan en liten ekonomisk skada torde även kunna medföra en förtroendeskada för kommunen i förhållande till kommunmedborgarna och andra. Det kan här pekas på att arbetsrättslig lagstiftning i lagtext ofta anger att en skada kan både vara ekonomisk och av ideell karaktär (jfr. 38 § i lagen [1982:80] om anställningsskydd). Den tydligheten bör också finnas i det nu remitterade lagförslaget.

Enligt promemorian är det kommunen som ska besluta om registerkontroll ska göras (3 § i lagförslaget om registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner). Såvitt Advokatsamfundet förstår ska det inte vara möjligt för Säkerhetspolisen att överpröva huruvida registerkontroll ska göras. Att använda ordet ”ansökan” i 4 § i samma lagförslag ger intrycket att Säkerhetspolisen kan avslå ansökan. Eftersom detta inte torde vara fallet, bör annat ordval användas, t.ex. ”begäran” eller ”anmälan”.

Det torde vara av största vikt att kommunen som begär registerkontroll, tydligt anger anledningen till att den aktuella befattningen anses vara av kritisk beskaffenhet. Kommunens analysarbete är därför av stor vikt om Säkerhetspolisen ska kunna utföra ett adekvat och skyndsamt arbete. Eftersom kommunernas förutsättningar att utföra en ordentlig verksamhets- och befattningsanalys skiftar, torde ett väl utarbetat stöd från Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, för kommunens hantering av dessa frågor vara nödvändig. Att tydligt ange anledningen till att den aktuella befattningen anses vara av kritisk beskaffenhet och på vilket sätt den är kritisk, torde vara en förutsättning för att Säkerhetspolisen ska kunna utföra en adekvat registerkontroll.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens relevansbedömning är också avhängig en för ändamålet relevant och grundlig information från kommunen. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, men även Säkerhetspolisen, torde vara tvungna att

⁶ Se promemorian s. 153.



förbereda sig för en tämligen stor ökning av arbetsbelastningen vid ett införande av lagförslaget. Det är ju naturligtvis av största vikt för kommunernas rekryteringsprocesser att genomströmningen och hanteringen sköts skyndsamt vid både Säkerhetspolisen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Den föreslagna lagen ska vara ett stöd vid urvalet i samband med rekrytering, inte ett hinder.

Enligt Advokatsamfundet bör samma överväganden gällande huruvida det ska vara obligatoriskt eller fakultativt att begära registerkontroll göras som beträffande den föreslagna lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.

Registerkontroll under pågående anställning

Advokatsamfundet delar promemorians bedömningar att genomförande av fortlöpande registerkontroller är ett ingrepp i den personliga integriteten. Det finns, som anförs i promemorian, dock en möjlighet enligt regeringsformen att införa lagstiftning som skulle kunna ge lagstöd för registerkontroller under anställningen. Med hänsyn tagen till den utveckling inom det svenska samhället som skett under de senare åren, t.ex. med organiserad brottslighet riktad mot kommunal verksamhet, omfattande välfärdsbrottslighet, skyddet för utsatta grupper som kommunerna har ansvar för, trovärdigheten för kommunernas verksamhet hos kommunmedborgarna och tilliten för kommunen, men även arbetsmiljörättsliga argument som berör arbetskamraternas arbetsmiljö, bör förutsättningarna för en dylik kontroll utredas grundligt. I promemorian avfärdas emellertid möjligheten och lämpligheten med en sådan analys på ett fåtal sidor. Den aktuella frågeställningen och kommunernas problem och önskemål och inte minst stora behov att få till stånd en reglering förtjänar en grundligare utredning i detta avseende.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander