

2025-02-04

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet

Magnus Lundberg
079-00 63 412
magnus.lundberg@tco.se

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

Ju2024/02233

Tjänstemännens centralorganisation, TCO, har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian *Utökade registerkontroller vid anställning i kommun*. TCO lämnar kommentarer och synpunkter på de förslag eller konsekvenser av förslaget som är av särskilt intresse för TCO.

Inledning

TCO vill inleda med att betona att uppgifter som finns i belastnings- och misstankeregistret typiskt sett är integritetskänsliga och stor hänsyn måste tas till detta i varje lagstiftningsinitiativ.

För en begränsad typ av arbeten kan det dock finnas ett berättigat intresse för arbetsgivare att få kännedom om en aktuell arbetssökande eller arbetstagare är dömd för viss brottslighet, som då väger tyngre än den personliga integriteten.

En grundläggande skillnad mellan de båda registren är att belastningsregistret innehåller uppgifter om den som ådömts en påföljd för brott i Sverige. Uppgifterna läggs in i registret först efter en rättssäker rättslig prövning. Misstankeregistret innehåller däremot uppgifter om en individ som endast är misstänkt för ett brott och används i polisens brottsutredande verksamhet och individen har därmed inte genomgått någon oberoende rättslig prövning.

TCO:s grundinställning är att en person som gjort sig skyldig till brottslighet och sedan avtjänat sitt straff ska kunna verka och arbeta i samhället under samma förutsättningar som andra. Att kunna få och behålla ett arbete kan på ett positivt sätt bidra till en bättre återgång och anpassning till det vanliga livet. Det är lagstiftarens uppgift att ge goda förutsättningar för personer att i första hand bli bedömda utifrån sina yrkesmässiga och personliga meriter och minska risken

för att uteslutas från arbetsmarknaden enbart på grund av ett brottsligt förflutet.

När det gäller personer som misstänks för brott anser TCO att förslaget är för långtgående, vilket utvecklas här nedan.

Ett registerutdrag är ett trubbigt verktyg i en rekryteringssituation men kan i vissa fall behövas som ett komplement. Andra metoder, som t.ex. intervjuer och referenstagning, är många gånger effektivare instrument vid en rekrytering.

TCO:s övergripande synpunkter

TCO har i sak inga invändningar mot promemorians förslag till utökning avseende vilka brott som ska ingå under de respektive delarna i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Med det sagt så vill TCO framhålla en farhåga vad gäller förslaget om att i större utsträckning medge registerutdrag också ur misstankeregistret än vad som gäller idag. Att inkludera uppgifter ur misstankeregistret i regelverket för registerutdrag riskerar att komma i konflikt med den grundläggande princip som innebär att den som är misstänkt för ett brott ska betraktas som oskyldig till dess att motsatsen har bevisats. Denna oskuldspresumtion slås fast i flera internationella överenskommelser och EU-instrument, till exempel i artikel 14 punkt 2 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

Redan idag förekommer att arbetsgivare avstår från att anställa, säger upp eller avskedar arbetstagare på grund av misstanke om brottslighet, trots att personen är oskyldig. Att uppgifter ur misstankeregistret ska ingå i regelverket för registerutdrag kan innebära att oskyldiga personer försätts i svåra psykiska och ekonomiska situationer; att en person misstänkliggörs som brottslig trots att personen är oskyldig kan i praktiken innebära att denne får svårt att få jobb och försörja sig. Förundersökningar är ofta långsamma och kan, om det aktuella brottet inte blir utrett pågå länge, ytterst tills brottet är preskriberat, vilket får konsekvenser som också behöver beaktas i sammanhanget. Detta blir särskilt relevant i relation till förslaget om registerkontroll i syfte att upprätthålla ett verksamhetsskydd, där det inte föreslås att registerutdraget ska vara begränsat till huruvida åtal har väckts. Dessutom kan utdraget ur misstankeregistret enligt förslaget komma att bli allmän handling, vilket ytterligare riskerar att försvåra för berörda personer på arbetsmarknaden.

Mot den bakgrunden avstyrker TCO promemorians förslag om att möjliggöra utdrag ur misstankeregistret i fler situationer än vad som redan förekommer idag.

Promemorian nämner oskuldspresumtionen översiktligt och närmast upplysningsvis utan att gå närmare in på hur förslagen förhåller sig till principen. Precis som promemorian konstaterar kan riktighet och tillförlitlighet i en brottsmisstanke vara svår att bedöma, och TCO utgår därför ifrån att regeringen i det fortsatta arbetet noggrant utreder den fråga som promemorian endast översiktligt berör, nämligen om oskuldspresumtionen omfattar de anställningssituationer som det här är tal om och om de föreslagna åtgärderna är förenliga med denna princip.

Allmänt om behandling av personuppgifter och EU:s dataskyddsförordning (GDPR)

TCO anser att det bör förtydligas att för att en behandling av personuppgifter enligt artikel 10 GDPR (behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder) alls ska få genomföras måste de grundläggande principerna för behandling av personuppgifter i artikel 5 vara uppfyllda, och behandlingen måste också ha en rättslig grund enligt artikel 6. Innefattar också behandlingen sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9, t.ex. vid behandling av personuppgifter om sexualbrott, måste även bestämmelserna i artikel 9 följas.

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

För att undvika missförstånd vill TCO påminna om behovet av konsekvensändringar av förordningens första och tredje stycke i det fortsatta arbetet, då förordningen i dessa delar ändrats genom SFS 2024:917.

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

TCO delar inte promemorians uppfattning om att det saknas anledning att 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 arbetssökande uppvisar eller överlämnar ett registerutdrag utan specifikt stöd i lag.

För TCO är skyddet för arbetssökandes och arbetstagares personliga integritet av avsevärd vikt och det är därför angeläget att det snarast lagstiftas om ett allmänt förbud för arbetsgivare att utan

författningsstöd begära att arbetssökande och arbetstagare ska visa utdrag ur belastningsregistret, detta i enlighet med lagförslaget i betänkandet Registerutdrag i arbetslivet, SOU 2014:48.

TCO kan inte se något bärande skäl för att utöka de författningsreglerade möjligheterna för arbetsgivare att få del av uppgifter ur belastningsregistret om detta samtidigt är kompletterat med en obegränsad möjlighet att genomföra informella registerkontroller där en enskild i praktiken blir tvungen att begära ut fullständiga utdrag för att visa upp inför anställning eller uppdrag.

7.8 Sekretess och tystnadsplikt

TCO vill påpeka att en lite olycklig formulering om innebörden och räckvidden av 35 kap. 1 § 6 offentlighets- och sekretesslagen smugit sig in på s. 113. I promemorian har detta formulerats som att "(m)isstankeregistret 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." Detta avviker från innebörden i lagtexten, där det är formulerat som att "(s)ekretess 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...".

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

Promemorian räknar upp ett flertal yrken och arbetsområden inom den kommunala sektorn som visserligen innebär direkt och regelbunden kontakt med barn men där barnet ledsagas av föräldrar, lärare, pedagoger eller liknande och där barnen inte lämnas ensamma med den anställde eller uppdragstagaren.

Av förarbetena till lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn framgår att de yrken som omfattas "bör vara arbeten där arbetsuppgifterna i väsentlig grad består i att, huvudsakligen utan vårdnadshavarens eller någon annan vuxens närvaro, fostra, undervisa, sköta eller annars ta hand om eller på annat sätt arbeta i personlig kontakt med barn".¹ TCO vill därför påpeka att det i förarbeten och lagtext saknas stöd för att registerkontroller med stöd av lagen regelmässigt ska göras för den

¹ Prop. 2012/13:194, s. 27.

som exempelvis arbetar med insatser inom samverkan skola, socialtjänst, polis och fritid eller för fältassistenter som arbetar med uppsökande verksamhet. En bedömning ska istället göras om tjänsten i väsentlig grad innebär ensamarbete i nära och regelbunden kontakt med ett barn.

Mot den bakgrunden är den uppräknings som görs i promemorian alltför omfattande. TCO utgår från att regeringen kommer att förtydliga att man inte föreslår något utvidgat område gällande för vilka tjänster som omfattas av regelverket.

9 Registerkontroll i syfte att upprätthålla ett verksamhetsskydd

TCO delar uppfattningen att kriminella nätverk och den brottslighet de utför i förlängningen riskerar hota ”grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och tillit mellan människor och mellan medborgare och stat”. Det är av yttersta vikt att värna integriteten i det offentliga beslutsfattandet och förebygga hot från insidan i form av insiders och infiltratörer.

Trots att promemorian försökt ringa in vilka typer av befattningar som ska omfattas av förslaget, lämnar ändå den föreslagna regleringen ett stort utrymme till kommunerna för skönsmässiga bedömningar. Dessa bedömningar kommer sannolikt att göras olika från fall till fall och från kommun till kommun, och kommer därför att innebära svårigheter när det gäller att upprätthålla en enhetlig rättstillämpning, med varierande konsekvenser för arbetssökande beroende på var i landet de befinner sig.

En ordning där kommunerna själva ska bestämma vilka tjänster som är särskilt verksamhetskritiska riskerar att ge inhämtandet av registerutdrag en stor spridning. Även om kommunerna inte ska behålla registerutdragen riskerar därmed en mängd känsliga uppgifter att hanteras av kommunen.

Detta blir särskilt påtagligt då förslaget innebär att i princip alla eventuella uppgifter i de föreslagna registren kan komma att omfattas, att jämföra med de begränsande regleringarna i förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister vad gäller registerutdrag för andra typer av tjänster. Visserligen föreslås i promemorian att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och dess Registerkontrolldelegation ska göra en relevansprövning och besluta om uppgifter som kommit fram vid en registerkontroll ska lämnas ut till den som begärt registerkontrollen, men intrånget i den personliga integriteten kommer ändå att vara jämförelsevis omfattande.

Särskilt problematiskt blir detta i relation till förslaget att misstankeregistret utan begränsningar ska ingå i underlaget. En förundersökning kan pågå under en mycket lång tid, och den enskilde vet ofta inte om att hen ens förekommer i registret. Dessutom har det under senare tid framkommit att registret heller inte gallrats som lagstiftaren avsett.²

Att promemorian i denna del föreslår en ordning som markant skiljer sig från den övriga hanteringen av registerutdrag i kommuner kan också vålla tillämpningssvårigheter. Som utredningen anför har bl.a. CER-direktivets inriktning flera likheter med de skyddsvärden som promemorian anför i detta sammanhang. Att ha liknande regelverk i olika situationer torde, som promemorian själv påpekar, 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.

Mot bakgrund av det ovan anförda avstyrker TCO promemorians förslag till lag om registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner.

För det fall regeringen avser att gå vidare med förslaget vill TCO påpeka vikten av att ansökan om registerkontroll endast får göras om den som ansökan gäller kan antas komma att anställas och att det inte används som en gallringsmetod vid rekryteringar med många sökanden, och att registerkontroll endast får göras om den som kontrollen gäller har lämnat sitt samtycke. Även förslaget om att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och dess Registerkontrolldelegation ska göra en relevansprövning och besluta om uppgifter som kommit fram vid en registerkontroll ska lämnas ut till den som begärt registerkontrollen är viktigt ur ett integritetsskyddsperspektiv, och måste finnas med om regeringen går vidare med frågan.

10 Övervägande angående registerkontroller under pågående anställning

Som tidigare påpekats och som utredningen själv konstaterar är registerutdrag ett trubbigt verktyg i sig. Information om allvarlig brottslighet under pågående anställning kommer arbetsgivaren till del i de absolut flesta fallen utan några registerutdrag. I det fall en

² Integritetsskyddsmyndighetens beslut efter tillsyn enligt brottsdatalagen och lagen om misstankeregister – Polismyndighetens behandling i misstankeregistret, DI-2019-10790, 2022-06-28.

arbetstagare döms till fängelse resulterar det i frånvaro från anställningen. Har brottet begåtts i anställningen kan arbetsgivaren svårligen förbli ovetandes om detta. Det finns heller ingen automatik med vilken arbetsgivaren kan avsluta en anställning endast på den grunden att den anställda begått ett brott. TCO delar utredningens syn på att en löpande registerkontroll av redan anställda inte skulle vara förenlig med regeringsformen, Europakonventionen eller dataskyddsförordningen och att en sådan ordning skulle innebära en oproportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten.

Therese Svanström
Ordförande

Magnus Lundberg
Jurist