



Justitiedepartementet

Uppdrag att förbättra bakgrundskontroller 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 verksamhets-skydd. 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.