

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2025-10-28

Närvarande: F.d. justitierådet Gudmund Toijer samt justitieråden Marie Jönsson och Jonas Malmberg

Utökade registerkontroller vid anställning i kommun

Enligt en lagrådsremiss den 9 oktober 2025 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om registerkontroll vid arbete i hemmet åt äldre personer eller vuxna personer med funktionsnedsättning,
2. lag om registerkontroll vid anställning till ledande befattningar i kommuner,
3. lag om ändring i socialförsäkringsbalken,
4. lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister,

5. lag om ändring i lagen (1998:621) om misstankeregister,
6. lag om ändring i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder,
7. lag om ändring i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Hanna Kohrtz.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Inledande synpunkter

I lagrådsremissen föreslås att kommuner ska få lagstöd för att i fler fall än i dag ta del av information från belastningsregistret – och i vissa fall även misstankeregistret – innan de anställer (eller i vissa andra fall anlitar) någon. Syftet är att motverka att personer med brottsliga eller skadliga intentioner tar anställning i kommunala verksamheter.

Det regeringen konkret vill motverka är att de som arbetar hos främst kommuner i sin anställning utsätter barn, äldre och personer med funktionsnedsättningar för brott eller rekryterar barn till brottslig verksamhet. Lagförslagen ska också motverka att kriminella aktörer infiltrerar och utnyttjar kommunal verksamhet.

Intresset av att införa utökade registerkontroller vägs i lagrådsremissen främst mot intresset av att blivande anställda inte ska behöva utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär. I remissen framhålls också att anknytning till arbetsmarknaden är en faktor som minskar risken för återfall i brottslighet. Intresset av att den som har avtjänat sitt straff ska kunna

återvända till ett liv och arbete utan brottslighet berörs dock bara mer i förbigående. Enligt Lagrådet hade det varit önskvärt att det i lagstiftningsärendet tydligare redovisats hur frågan om regleringen försvårar för tidigare dömda att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden beaktats vid avvägningen om det är ändamålsenligt att öka möjligheterna till registerkontroll.

En central fråga vid bedömningen av regleringens ändamålsenlighet är hur effektiva kontroller i belastnings- och misstankeregister är för att uppnå det angivna syftet. I lagstiftningsärendet finns ingen närmare utredning om eller några tydliga överväganden kring detta. Det har till exempel inte undersökts hur stor andel av dem som har dömts för att i sin anställning ha gjort sig skyldiga till brott mot barn, äldre eller personer med funktionsnedsättning som tidigare har förekommit i belastnings- och misstankeregister. BRÅ:s rapport Otillåten påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar (2025:4), som det hänvisas till i lagrådsremissen, ger intrycket att personer som används av kriminella aktörer för att infiltrera och utnyttja kommunal verksamhet typiskt sett inte tidigare är dömda för brott.

Sammantaget finns det enligt Lagrådet brister i det underlag som ligger till grund för lagförslagen som gör det svårt att bedöma lagstiftningsåtgärdernas ändamålsenlighet. Dessa brister är dock inte sådana att det finns skäl att avstyrka lagförslagen. Lagrådet noterar därvid att lagförslagen anknyter till lagstiftningstekniker som redan accepterats av riksdagen och att det inte finns skäl att betvivla att de föreslagna lagarna och lagändringarna i någon mån kan bidra till att uppnå de angivna syftena. Lagrådet konstaterar även att regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att ge förslag till ett ändamålsenligt regelverk för bakgrundskontroller (Dir. 2025:83).

Förslaget till lag om registerkontroll vid arbete i hemmet åt äldre personer eller vuxna personer med funktionsnedsättning

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger en arbetsgivare möjlighet att begära att den som är aktuell för anställning för att utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning som har fyllt 18 år ska visa upp ett utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret. Tredje stycket innehåller en definition av vad som avses med insatser i hemmet.

Vad som avses med belastningsregistret respektive misstankeregistret är inte närmare angivet. I andra lagar med bestämmelser om arbetsgivares möjlighet att göra registerkontroll har det tydligt angivits att det är fråga om register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister och lagen (1998:621) om misstankeregister. Enligt Lagrådet bör det i den nu aktuella lagen också tydliggöras vilka register som avses. Lagrådet föreslår därför att det förs in en ny paragraf med definitioner. Definitionen i tredje stycket bör också flyttas till den paragrafen. Paragrafen bör placeras direkt efter 1 §. Lagrådet föreslår följande lydelse.

Med insatser i hemmet avses insatser i den enskildes hem eller annat boende enligt socialtjänstlagen (2025:400), lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30), samt insatsen korttidsvistelse utanför hemmet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Med belastningsregistret avses det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Med misstankeregistret avses det register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister.

3 §

I paragrafen anges att ett registerutdrag som visas upp inte får vara äldre än sex månader.

Genom den föreslagna lagen får bland annat kommuner möjlighet att begära registerutdrag i vissa fall. Någon skyldighet att inhämta registerutdrag föreslås inte. Mot bakgrund härav blir innebörden av den föreslagna lagtexten oklar.

Den arbetssökande är inte skyldig att visa upp något utdrag, men den som inte följer en begäran om detta riskerar att inte bli anställd. Inte heller kan den som väljer att visa ett för gammalt utdrag drabbas av något annat än att han eller hon inte erbjuds anställningen. Eftersom kommunen inte är skyldig att begära registerutdrag, kan kommunen välja att anställa en person som inte har visat upp något eller ett för gammalt utdrag. Det framstår därför som missvisande att ange att ett registerutdrag som visas upp inte får vara äldre än sex månader.

Tidsbegränsningen till sex månader måste antas ha en annan funktion, nämligen att kommunen ska få lagstöd för att kunna begära att personen ska visa upp ett utdrag som inte är äldre än sex månader.

Är detta avsikten kommer innebörden bättre till uttryck om tidsbegränsningen placeras i 1 § första stycket enligt följande.

Den kommun eller annan verksamhetsutövare som erbjuder en person en anställning för att utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning som har fyllt 18 år, får begära att den som erbjuds anställningen visar upp ett utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret som inte är äldre än sex månader.

Motsvarande ändring bör göras i 2 § som innehåller en möjlighet för den som har beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans eller assistansersättning att begära att ett utdrag ur belastningsregistret och misstankeregistret visas upp av den som den assistansberättigade erbjuder anställning som personlig assistent.

Lagrådet är medvetet om att den i remissen föreslagna lydelsen motsvarar 4 § lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som

ska arbeta med barn. Att den oklara utformningen godtagits i det tidigare lagstiftningsärendet är inte skäl att överföra oklarheten till den nya lagen.

Förslaget till lag om registerkontroll vid anställning till ledande befattningar i kommuner

1 §

Förslaget innebär att det ska införas en ny lag som ger kommuner (och vissa andra kommunala aktörer) stöd för att kontrollera belastningsregistret när någon erbjuds en anställning. Den övergripande tanken med lagen är att värna integriteten i kommunernas beslutsfattande och att förebygga hot från insidan i form av insiders och infiltratörer. Vad som framför allt ska motverkas är att någon missbrukar sin anställning till förmån för den organiserade brottsligheten.

Lagen ska inte öppna för en mer generell kontroll vid kommunernas alla personalrekryteringar. Det ska med lagens uttryck vara fråga om anställningar till en "ledande befattning" eller till en "annan befattning som är av väsentlig betydelse för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag".

Även med remissens ganska utförliga författningskommentarer framstår lagens närmare avgränsning som oklar, och det finns en beaktansvärd risk för att tillämpningen blir oenhetlig. Oklarheterna leder också till att det är svårt att bedöma om lagstiftningen ringar in just de anställningar som avses och därmed om lagen fullt ut når upp till sitt syfte.

Inte minst hänger svårigheterna samman med att kommunerna har organiserat sin verksamhet på skilda sätt och att de avsedda anställningarna får beskrivas mer i termer av arbetsuppgifter eller av funktion och reellt inflytande i en viss kommuns organisation, snarare

än genom hänvisning till titel eller formell befattning. Det kommer också att bli fråga om en bedömning av arbetsuppgifterna i varje enskilt fall och då med beaktande av ett ganska stort antal omständigheter. Av detta följer att registerkontrollen bör föregås av noggranna överväganden så att den inte sker slentrianmässigt.

Som Lagrådet har uppfattat saken är det fråga om situationer där kommunen har ett särskilt intresse av att ha förtroende för den anställda. Främst synes det vara två omständigheter som kännetecknar de anställningarna. Den ena är att anställningen är ledande och ger stor möjlighet till påverkan. Det kan också vara fråga om en ställning som ger möjlighet att överblicka stora delar av verksamheten och där en uppgift är att upptäcka avvikelser från regler, rutiner eller praxis. Typiskt sett rör det sig om anställda med arbetsuppgifter som utövas förhållandevis självständigt och utan närmare insyn. Den andra omständigheten är vilken skada som ett missbruk av befogenheterna i anställningen kan orsaka den kommunala verksamheten och hur utsatt anställningen är för påverkan. När lagtexten talar om "väsentlig betydelse för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag", måste det så förstås att det ska vara fråga om allvarliga störningar av verksamheten i stort eller på kommunens mer grundläggande funktioner.

Under det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det så långt möjligt ytterligare klargöras hur tillämpningsområdet ska avgränsas. Och även om förhållandena sålunda varierar mellan kommunerna och mellan enskilda fall, skulle fler exempel i författningskommentaren kunna ge referenspunkter som underlättar en enhetlig tillämpning.

Vidare anser Lagrådet att det, i likhet med vad Lagrådet har föreslagit avseende förslaget till lag om registerkontroll vid arbete i hemmet åt äldre personer eller vuxna personer med funktionsnedsättning, bör införas en ny paragraf i direkt anslutning till 1 § med en definition av vad som avses med belastningsregistret.

3 §

I paragrafen anges att ett registerutdrag som visas upp inte får vara äldre än sex månader.

Här gör sig samma synpunkter gällande som beträffande 3 § i förslaget till lag om registerkontroll vid arbete i hemmet åt äldre personer eller vuxna personer med funktionsnedsättning.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.