

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet

— behovet av utökat författningsstöd

*Betänkande av Utredningen om
belastningsregisterkontroll i arbetslivet*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:19

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24919-2

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 1 mars 2018 att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda behovet av utökad författningsstöd för kontroll av uppgifter i belastningsregistret i arbetslivet (dir. 2018:12).

Rådmannen Eric Leijonram förordnades till särskild utredare den 15 mars 2018. Hovrättsassessorn Anja Nordfeldt anställdes som sekreterare den 1 april 2018.

Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades den 14 maj 2018 rättssakkunnige vid Justitiedepartementet Max Stille och departementssekreteraren vid Arbetsmarknadsdepartementet Naiti del Sante samt den 17 december 2018 rättssakkunnige vid Finansdepartementet Erik Cernjul. Till experter förordnades den 14 maj 2018 verksamhetskyddschefen vid Ekobrottsmyndigheten Carl Hedin, rådgivaren vid Finansinspektionen Charlotte Sandart, säkerhetschefen vid Åklagarmyndigheten Mikael Svensson, juristen vid Socialstyrelsen Jesper Symreng, juristen vid Polismyndigheten Linnea Tegernäs och verksjuristen vid Kriminalvården Annika Tiensuu.

De som förordnats som sakkunniga och experter har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens arbete. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om belastningsregisterkontroll i arbetslivet (A 2018:02), överlämnar härmed sitt betänkande Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd (SOU 2019:19).

Uppdraget är med detta slutfört.

Linköping i april 2019

Eric Leijonram

/Anja Nordfeldt

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning	23
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker	25
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet.....	28
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	30
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument	33
1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder.....	35
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	37
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet	41
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden	43
1.10 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)	46

1.11	Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)	48
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	49
1.13	Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)	52
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar	55
1.15	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister	58
1.16	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder	60
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.....	62
1.18	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.....	64
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	66
2	Utredningens uppdrag och arbete	75
2.1	Utredningens uppdrag	75
2.2	Utredningens arbete.....	76
3	Rättsliga utgångspunkter	77
3.1	Inledning	77
3.2	Reglering till skydd för den personliga integriteten.....	78
3.2.1	Regeringsformen.....	78
3.2.2	FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna	79
3.2.3	Europakonventionen	79
3.2.4	Rättighetsstadgan.....	80
3.2.5	ILO:s riktlinjer.....	81

3.3	Dataskydd.....	82
3.3.1	EU:s dataskyddsreform.....	82
3.3.2	Dataskyddsförordningen	82
3.3.3	Dataskyddslagen och berörda registerförfattningar	83
3.3.4	Dataskyddsdirektivet, brottsdatalagen och berörda registerförfattningar	83
3.4	Sekretess	84
3.4.1	Absolut sekretess för uppgifter i belastningsregistret.....	84
3.4.2	Sekretess mot den enskilde	86
3.4.3	Sekretess för registerutdrag i ärenden om anställning.....	86
3.5	Säkerhetsskydd.....	86
3.5.1	En ny säkerhetsskyddslagstiftning	86
3.5.2	Placering i säkerhetsklass	87
3.5.3	Säkerhetsprövning och registerkontroll av personal.....	89
3.5.4	Utlämnande av uppgifter vid registerkontroll.....	89
3.5.5	Säkerhetsskyddsavtal.....	90
4	Lagen om belastningsregister.....	93
4.1	Inledning.....	93
4.2	Belastningsregistrets innehåll.....	93
4.3	Belastningsregistrets ändamål	94
4.4	Utlämnande	96
4.4.1	Inledning	96
4.4.2	Utlämnande till myndigheter.....	96
4.4.3	Myndigheter med direktåtkomst.....	98
4.4.4	Egen begäran om registerutdrag	98
4.4.5	Utlämnande av uppgifter till annan enskild.....	99
4.5	Gallring.....	99
5	Registerkontroll i arbetslivet	101
5.1	Inledning.....	101

5.2	Formell registerkontroll.....	102
5.2.1	Obligatorisk registerkontroll	102
5.2.2	Fakultativ registerkontroll.....	108
5.3	Informell registerkontroll	113
5.3.1	Den enskildes rätt till insyn.....	113
5.3.2	Statistik	114
5.3.3	Tidigare utredningar	115
5.4	Säkerhets- och integritetsskyddsmyndens registerkontroll.....	119
5.4.1	Inledning.....	119
5.4.2	Registerkontrolldelegationen	120
5.4.3	Statistik	121
6	Allmänna utgångspunkter för en författningsreglerad registerkontroll	123
6.1	Inledning.....	123
6.2	Skyddsvärda intressen för registerkontroll.....	125
6.2.1	Skydd för allmänna intressen	125
6.2.2	Personer med skyddsbehov.....	126
6.3	En proportionerlig registerkontroll	128
6.3.1	Skyddet för den personliga integriteten	128
6.3.2	Alternativ till registerkontroll.....	129
6.3.3	Omfattningen av registerkontroll.....	130
6.3.4	Metod för registerkontroll	131
6.3.5	Obligatorisk eller fakultativ kontroll.....	133
6.3.6	Hantering av inhämtade registerutdrag.....	133
6.4	Dataskydd	134
6.4.1	Inledning.....	134
6.4.2	Tillämplig rättsakt	134
6.4.3	Tillämpningsområdet	135
6.4.4	Rättslig grund för personuppgiftsbehandling	138
6.4.5	Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser	140
6.4.6	Grundläggande principer för personuppgiftsbehandling	141

7	Belastningsregistrets ändamål	143
7.1	Inledning.....	143
7.2	Reformbehovet	143
7.2.1	Ändamålsbestämmelsens nuvarande lydelse.....	143
7.2.2	Ändamålsbestämmelsen bör ändras	144
7.2.3	Ändamålsbestämmelsens tillämpningsområde	146
8	Kriminalvården och åklagarmyndigheterna	151
8.1	Inledning.....	151
8.2	Kriminalvården.....	152
8.2.1	Uppdrag	152
8.2.2	Säkerhetsarbete.....	152
8.2.3	Anställningsprocess och registerkontroll av anställda	153
8.3	Åklagarmyndigheten.....	154
8.3.1	Uppdrag	154
8.3.2	Säkerhetsarbete.....	155
8.3.3	Anställningsprocess och registerkontroll av anställda	156
8.4	Ekobrottsmyndigheten.....	157
8.4.1	Uppdrag	157
8.4.2	Säkerhetsarbete.....	158
8.4.3	Anställningsprocess och registerkontroll av anställda	159
8.5	Registerkontroll inför anställning.....	159
8.6	Registerkontroll under anställning	167
8.7	Registerkontroll av uppdragstagare	171
8.8	Registerkontroll vid inpassering i anstalt eller häkte.....	181
8.9	Registerkontroll av enskild som bedriver halvvägshus eller hem för vårdvistelse.....	187
8.10	Sekretess	190
8.11	Dataskydd.....	192

9	Finansiella företag	195
9.1	Inledning.....	195
9.2	Tidigare överväganden.....	196
9.2.1	Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet ...	196
9.2.2	Solvens II-utredningen	196
9.2.3	Utredningen om registerutdrag i arbetslivet	197
9.3	Lämplighetsprövning av ledningen.....	198
9.3.1	Ett stabilt finansiellt system med högt förtroende.....	198
9.3.2	Finansinspektionens lämplighetsprövning	199
9.3.3	Finansinspektionens rätt till registerutdrag	212
9.3.4	De finansiella företagens lämplighetsprövning ...	214
9.4	Överväganden och förslag.....	220
9.4.1	De finansiella företagens behov av registerkontroll.....	220
9.4.2	Inhämtande av registerutdrag.....	223
9.4.3	En i lag reglerad registerkontroll.....	225
9.4.4	Behovet av ett normgivningsbemyndigande	231
9.4.5	Uppgifter som omfattas av registerkontrollen....	233
9.4.6	Sekretess	235
9.4.7	Dataskydd.....	236
10	Vård och omsorg	239
10.1	Inledning.....	239
10.2	Aktuella verksamheter inom vård och omsorg.....	240
10.2.1	Sociala serviceinsatser	240
10.2.2	Särskilt boende för äldre personer	242
10.2.3	Särskilt boende för personer med funktionsnedsättning.....	243
10.2.4	Insatser för särskilt stöd och särskild service.....	245
10.2.5	Hemsjukvård och annan kommunal hälso- och sjukvård	246
10.3	Nuvarande författningsreglerad registerkontroll	248
10.3.1	Inledning.....	248
10.3.2	Vissa verksamheter inom vårdsektorn.....	248

10.3.3	HVB och LSS-verksamhet för barn.....	249
10.3.4	Ärenden om legitimation	249
10.4	Statistik och särskilda studier om brott mot äldre och personer med funktionsnedsättning	250
10.4.1	Inledning	250
10.4.2	Brå:s rapport om våld mot personer med funktionshinder	251
10.4.3	Brå:s rapport om brott mot äldre	251
10.4.4	Lex Sarah-anmälningar	252
10.5	Tidigare överväganden	254
10.5.1	Utredningen om registerkontroll av personal vid HVB	254
10.5.2	Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet....	255
10.5.3	Patientsäkerhetsutredningen	255
10.5.4	LSS-kommittén.....	256
10.5.5	Utredningen om registerutdrag i arbetslivet	257
10.6	Överväganden och förslag.....	259
10.6.1	Behovet av registerkontroll.....	259
10.6.2	Inhämtande av registerutdrag	263
10.6.3	En ny lag om registerkontroll införs	265
10.6.4	Uppgifter som omfattas av registerkontrollen	271
10.6.5	Sekretess.....	273
10.6.6	Dataskydd	274
11	Konsekvenser.....	277
11.1	Inledning.....	277
11.2	Konsekvenser för enskildas personliga integritet	278
11.3	Konsekvenser för arbetsgivare	279
11.4	Ekonomiska konsekvenser	280
11.5	Konsekvenser i övrigt	282
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	285
12.1	Ikraftträdande	285
12.2	Övergångsbestämmelser.....	285

13	Författningskommentar	287
13.1	Förslaget till lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.....	287
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker.....	294
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet	295
13.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	297
13.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument.....	300
13.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder	301
13.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.....	302
13.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet	305
13.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.....	305
13.10	Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)....	307
13.11	Förslaget till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)	310
13.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster.....	311
13.13	Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)	313
13.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar	315

13.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister	317
13.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.....	318
13.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter	319
13.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter	320

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2018:12	321
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2018:110	337
Bilaga 3	Sammanfattning (SOU 2014:48)	339
Bilaga 4	Förslag till förbud mot registerkontroll (SOU 2014:48)	345
Bilaga 5	En modell för reglerad registerkontroll av personal i finansiella företag (SOU 2014:48).....	347
Bilaga 6	En modell för reglerad registerkontroll av personal som ska arbeta med äldre personer och personer med funktionsnedsättning (SOU 2014:48)	349

Sammanfattning

Inledning

Uppgifter om den som har dömts eller på annat sätt lagförts för brott finns i belastningsregistret som förs av Polismyndigheten. Bestämmelser om belastningsregistret finns i lagen (1998:620) om belastningsregister med tillhörande förordning (1999:1134). För uppgifter i registret gäller absolut sekretess.

Vissa begränsade delar av arbetsmarknaden omfattas av ett regelverk som ger arbetsgivare rätt att ta del av uppgifter ur belastningsregistret inför ett beslut om anställning. I vissa fall går denna reglering längre på så sätt att den ålägger arbetsgivare en skyldighet att göra en sådan kontroll. Arbetsgivare som inte omfattas av den författningsreglerade registerkontrollen kan emellertid begära att en arbetsökande eller en arbetstagare själv hämtar in ett utdrag ur belastningsregistret i syfte att visa det för arbetsgivaren inför eller under en anställning. Utdragen begärs i dessa fall med stöd av den rätt till insyn i belastningsregistret som tillkommer den enskilde. Antalet utdrag som enskilda begär om sig själva har under de senaste åren ökat kraftigt. Denna utveckling står i strid med lagstiftarens intentioner bakom enskildas insyns rätt i belastningsregistret.

Bakgrund

Utredningen om registerutdrag i arbetslivet föreslog i betänkandet Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48) ett skadeståndssanktionerat generellt förbud mot att arbetsgivare begär att arbetstagare ska uppvisa eller överlämna ett utdrag ur belastningsregistret, om inte begäran har stöd i författning. Förbudet föreslogs även gälla i förhållande till arbetssökande, praktikanter och inhyrd eller inlånad arbetskraft.

Syftet med förslaget var bl.a. att stärka skyddet för enskildas personliga integritet i arbetslivet.

Merparten av remissinstanserna var positiva till utredningens förslag om ett förbud mot registerkontroll i arbetslivet, men vissa instanser framförde att förslaget medförde behov av att för vissa aktörer utöka författningsstödet för registerkontroll.

Uppdraget

Vårt uppdrag har varit att kartlägga, analysera och ta ställning till om det finns behov av ett utökat författningsstöd för vissa aktörer att i egenskap av arbetsgivare få tillgång till uppgifter om enskilda som finns i belastningsregistret. De aktörer som har ingått i uppdraget är Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, företag verksamma inom den finansiella sektorn som omfattas av ett krav på s.k. ledningsprövning samt arbetsgivare inom vård- och omsorgsverksamheter som utför insatser åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Uppdraget har tagit sin utgångspunkt i att det förbud om registerkontroll i arbetslivet som föreslogs av Utredningen om registerutdrag i arbetslivet genomförs.

Vidare har vårt uppdrag varit att kartlägga, analysera och ta ställning till om det finns behov av ett utökat författningsstöd för Kriminalvården att genomföra registerkontroll även utanför myndighetens roll som arbetsgivare.

I uppdraget har ingått att, oavsett ställningstagande, lämna förslag på författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att kunna genomföra registerkontroll inom nämnda områden.

Ett utökat författningsstöd för registerkontroll

I betänkandet lämnas förslag om ett utökat författningsstöd för registerkontroll i arbetslivet såvitt avser Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, finansiella företag som omfattas av krav på ledningsprövning samt offentliga och enskilda aktörer som utför vård- och omsorgsinsatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Ett sådant författningsstöd är nödvändigt om det införs ett generellt förbud mot registerkontroll i

enlighet med vad som föreslagits av Utredningen om registerkontroll i arbetslivet.

Vi lämnar även vissa förslag om registerkontroll utanför arbetslivet. Förslagen i denna del berör Kriminalvården, som föreslås få kontrollera förekomst i belastningsregistret dels vid inpassering i anstalt eller häkte, dels vid anlitandet av enskild för att bedriva verksamhet med halvvägsbuss eller hem för vårdvård. Även de förslag som lämnas om registerkontroll av den som, utan att vara anställd, ska ingå eller ingår i ledningen i ett finansiellt företag är hänförligt till denna del.

Våra förslag om registerkontroll påverkar de enskildas personliga integritet eftersom de uppgifter som finns i belastningsregistret är av integritetskänsligt slag. Vi har emellertid utformat förslagen så att kontrollen ska ske på ett sätt som värnar den enskildes personliga integritet så långt som det är möjligt.

Belastningsregistrets ändamål

Under utredningens arbete har fråga uppkommit om tolkningen av 2 § lagen om belastningsregister som reglerar registrets ändamål när det gäller myndigheters tillgång till uppgifter i registret för att pröva ärenden om anställning eller uppdrag.

I förtydligande syfte föreslår vi att ändamålsbestämmelsen i lagen ändras så att det klart framgår att ett ändamål med belastningsregistret är att Polismyndigheten och andra myndigheter ska få tillgång till uppgifter i registret vid lämplighetsprövning i ärenden om anställning eller uppdrag, även i de fall en sådan prövning inte anges i annan författning. Begreppet uppdrag ska ha den betydelse som avses i 2 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Denna bestämmelse är endast tillämplig på s.k. osjälvständiga uppdragstagare.

Registerkontroll för Kriminalvården och åklagarmyndigheterna i rollen som arbetsgivare

Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten är en del av rättsväsendet och bedriver verksamhet där det ställs särskilt höga krav på personalens laglydnad, lämplighet och lojalitet. Det finns därför behov för myndigheterna att ha kännedom om tidigare

brottslighet när de anställer personal. I annat fall finns det risk för felrekryteringar och infiltration från kriminella element som allvarligt kan skada verksamheten och allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

Kriminalvården

Kriminalvården har redan i dag rätt att ta del av ett fullständigt belastningsregisterutdrag i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita för vissa angivna uppdrag, t.ex. övervakare och personutredare (10 § första stycket 9 förordningen om belastningsregister). Vi föreslår att Kriminalvårdens rätt till registerkontroll utökas på så sätt att den avser även andra uppdragstagare i den mening som avses i 2 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (osjälvtändiga uppdragstagare).

Kriminalvården föreslås inte få tillgång till uppgifter i belastningsregistret beträffande den som redan är anställd annat än om det är fråga om en ny anställning vid myndigheten. Något förslag om löpande registerkontroll av anställda lämnas inte.

Den utökade registerkontrollen föreslås, på samma sätt som nuvarande kontroll inför anställning, vara fakultativ, omfatta alla personal-kategorier och avse samtliga uppgifter i belastningsregistret.

Åklagarmyndigheterna

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har i dag inte något författningsstöd för att kontrollera om den som ska anställas eller utföra uppdrag vid myndigheten förekommer i belastningsregistret. Det finns ett sådant behov om förbudet mot registerkontroll i arbetslivet genomförs. Vi föreslår därför att åklagarmyndigheterna ska få ta del av uppgifter i belastningsregistret i ärenden om anställning eller sådana uppdrag som avses i 2 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (osjälvtändiga uppdragstagare).

Inte heller Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten föreslås få tillgång till uppgifter i belastningsregistret beträffande den som redan är anställd annat än om det är fråga om en ny anställning vid myndigheterna. Något förslag om löpande registerkontroll av anställda lämnas inte.

Registerkontrollen för åklagarmyndigheterna föreslås vara fakultativ, omfatta alla personalkategorier och avse samtliga uppgifter i belastningsregistret.

Registerkontroll för Kriminalvården utanför rollen som arbetsgivare

Registerkontroll vid inpassering i anstalt eller häkte

Anstalter och häkten utgör slutna miljöer där externa aktörer kommer i direkt kontakt med intagna. Dessa kontakter innebär en ökad risk för t.ex. rymning, fritagning eller insmuggling av otillåtna föremål. Någon möjlighet för Kriminalvården att i dag kontrollera om externa aktörer som passerar in i en anstalt eller ett häkte förekommer i belastningsregistret finns inte, såvida det inte är fråga om ett besök hos en intagen.

Vi föreslår därför att Kriminalvården ska få kontrollera om den som, utan att vara anställd, ska passera in i en anstalt eller ett häkte för att där delta i Kriminalvårdens verksamhet eller annars utföra arbete åt Kriminalvården förekommer i belastningsregistret. En förutsättning för registerkontrollen ska vara att den är nödvändig av säkerhetsskäl. Regleringen kommer att omfatta t.ex. företrädare för ideella organisationer som medverkar i arbetet med att bryta isoleringen för intagna som verkställer fängelsestraff, men även hantverkare, sjukvårdspersonal som inte är anställd, kioskpersonal och bevakningspersonal. Någon rätt att kontrollera den som inte deltar i Kriminalvårdens verksamhet eller annars utför arbete åt Kriminalvården följer inte av förslaget. Det innebär att t.ex. åklagare, poliser, advokater och andra rättsliga biträden som behöver passera in i en anstalt eller ett häkte inte får kontrolleras.

Registerkontrollen föreslås vara fakultativ och avse samtliga uppgifter i belastningsregistret. Den som ska kontrolleras ska informeras om kontrollen i förväg.

Registerkontroll av enskild som bedriver halvvägshus eller hem för vårdvistelse

Kriminalvården får enligt 11 kap. fängelselagen bevilja en intagen vissa särskilda utslussningsåtgärder, t.ex. vistelse i halvvägshus eller vårdvistelse. Av denna anledning ingår Kriminalvården avtal med uppdragstagare som i enskild regi bedriver verksamhet med halvvägshus och hem för vårdvistelse. Den intagne verkställer fortfarande sitt straff när han eller hon är föremål för en utslussningsåtgärd och Kriminalvården har kvar det yttersta ansvaret och utövar kontroll över verkställigheten. Det är därför av väsentlig betydelse att den som bedriver verksamhet med halvvägshus och hem för vårdvistelse är lämplig och tillförlitlig.

Vi föreslår därför att innan Kriminalvården anlitar ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse för att bedriva verksamhet med halvvägshus eller hem för vårdvistelse, ska Kriminalvården få kontrollera om ledningen i den enskilda verksamheten förekommer i belastningsregistret. För att Kriminalvården ska få göra registerkontrollen krävs det att kontrollen är nödvändig.

Registerkontrollen föreslås vara fakultativ och avse samtliga uppgifter i belastningsregistret.

Registerkontroll av ledning och personal i finansiella företag

Det finansiella systemet har en central uppgift i samhällsekonomin genom att bl.a. upprätthålla väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster. Systemet ska vara stabilt och präglas av högt förtroende samtidigt som det finns ett gott konsumentskydd. Det är därför nödvändigt med särskilt höga krav på laglydnad, lojalitet och lämplighet beträffande de personer som ska ha en ledningsfunktion i de finansiella företagen. Om sådana företag leds av personer som är dömda för brott skulle det allvarligt kunna skada allmänhetens förtroende för och tillit till det finansiella systemet.

För att förhindra att olämpliga och illojala personer utövar inflytande över finansiella företag och för att förebygga att sådana företag utnyttjas för brottslig verksamhet, har lagstiftaren gett Finansinspek-

tionen i uppgift att kontrollera lämpligheten hos ledningen i företagen och för detta ändamål göra registerkontroller. Vi anser att de finansiella företagen bör kunna göra en likvärdig ledningskontroll på egen hand för att leva upp till de krav på kontroll som följer av penningtvättsdirektivet, de krav som ställs på intern styrning och kontroll i de finansiella företagen och de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer. Ett företag som inte följer upp att gällande tillståndskrav är uppfyllda riskerar att förlora sitt tillstånd och behöva upphöra med sin verksamhet.

Vi föreslår därför att de finansiella företag som omfattas av krav på ledningsprövning ska få kontrollera om den som ska ingå eller ingår i ledningen förekommer i belastningsregistret, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften. Registerkontrollen föreslås även få göras löpande. Av integritetsskäl föreslås att kontrollen är fakultativ, att det är den enskilde själv som ska visa upp utdraget, att kontrollen inte får dokumenteras av företaget på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp och att utdraget är begränsat till de brott som kan anses vara av betydelse för prövningen.

Det har under utredningstiden framkommit att det föreligger ett behov av registerkontroll som sträcker sig bortom ledningsprövning och att en alltför begränsad möjlighet till sådan kontroll skulle kunna utgöra en risk för tilltron till den finansiella sektorn, men också försvåra för företagen att efterkomma de höga krav som ställs på finansiella företag. Vi föreslår därför också ett bemyndigande som möjliggör för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att för specifika befattningar tillåta finansiella företag att utföra registerkontroll inför anställning. En förutsättning för att meddela sådana föreskrifter är att det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt med registerkontroll för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

Registerkontroll av personal inom vård och omsorg

Inom vård och omsorg utförs insatser åt skyddslösa och utsatta grupper, t.ex. äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Det saknas i dagsläget författningsstöd för registerkontroll av den personal som utför vården eller omsorgen. Behovet av skydd är som

allra störst när vården eller omsorgen utförs i den enskildes hem, eftersom det då saknas nämnvärd insyn och kontroll. Särskilda krav måste därför ställas på sådan personal som utför vård och omsorg i hemmet åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning, i syfte att ge vård- och omsorgstagarna ökad trygghet och motverka att de utsätts för brott och kränkande behandling i sitt eget hem och sin privata sfär.

Vi föreslår därför en ny lag som innehåller bestämmelser om registerkontroll av den som erbjuds anställning för att utföra vård- och omsorgsinsatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Lagen, som ska benämnas lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning, ska vara subsidiär i förhållande till lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

Lagen ska även tillämpas i fråga om den som erbjuds eller tilldelas uppgifter genom uppdrag, praktiktjänstgöring eller anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten. Den ska också tillämpas när en assistansberättigad själv erbjuder någon en anställning som personlig assistent.

Av integritetsskäl föreslås att kontrollen är fakultativ, att det är den enskilde själv som ska visa upp utdraget, att kontrollen inte får dokumenteras av vård- och omsorgsverksamheten på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp och att utdraget är begränsat till de brott som kan anses vara av betydelse för prövningen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om kontroll av det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister i fråga om den som enligt 2 eller 3 § erbjuds anställning eller på annan liknande grund erbjuds eller tilldelas uppgifter för att utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning enligt

1. 4 kap. 1 §, 5 kap. 5 § andra eller tredje stycket eller 7 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453),

2. 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller

3. 8 eller 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Om det i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder finns bestämmelser om registerkontroll inom verksamhet som omfattas av denna lag, ska de bestämmelserna tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

2 § Den som bedriver sådan verksamhet som anges i 1 § får begära att ett utdrag ur belastningsregistret visas upp av den som erbjuds anställning eller den som erbjuds eller tilldelas uppgifter genom

1. uppdrag,

2. praktiktjänstgöring, eller

3. anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten.

3 § Den som har beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, får begära att ett utdrag ur belastningsregistret visas upp av den som erbjuds anställning som personlig assistent.

4 § Ett utdrag ur belastningsregistret som visas upp får inte vara äldre än ett år.

5 § En kontroll av ett utdrag ur belastningsregistret får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

6 § I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Den nya lagen ska inte tillämpas på den som erbjuds eller tilldelas uppgifter genom en sådan anställning som anges i 2 § 3 och som han eller hon hade redan före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1570) om medlemsbanker att 1 a kap. 17 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 a kap.

17 §¹

I fråga om europakooperativ som har ett sådant förvaltnings-system som avses i artiklarna 37–41 i SCE-förordningen (dualistiskt organiserade europakooperativ) gäller följande.

Om inte annat följer av annan författning eller av SCE-förordningen, *skall* bestämmelserna i denna lag och andra författningar om styrelsen eller dess ledamöter tillämpas på ledningsorganet eller dess ledamöter.

Vad som sägs om styrelsen eller dess ledamöter i följande bestämmelser i denna lag *skall* tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

- 6 kap. 1 § tredje stycket om suppleanter,
- 6 kap. 2 § om förtida avgång,
- 6 kap. 3 § första och femte styckena om bosättningskrav och obehörighetsgrunder,
- 6 kap. 3 § andra stycket om krav på medlemskap,
- 6 kap. 3 § fjärde stycket om styrelsens sammansättning,
- 6 kap. 5 § om anmälan av aktieinnehav,
- 6 kap. 11 § andra stycket om protokoll,
- 6 kap. 12 § första stycket om beslutsunderlag och inträde av suppleant,
- 6 kap. 13 § om jäv,
- 6 kap. 17 § om registrering,
- 7 kap. 11 § om upplysningsplikt mot föreningsstämman,

Om inte annat följer av annan författning eller av SCE-förordningen, *ska* bestämmelserna i denna lag och andra författningar om styrelsen eller dess ledamöter tillämpas på ledningsorganet eller dess ledamöter.

Vad som sägs om styrelsen eller dess ledamöter i följande bestämmelser i denna lag *ska* tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

¹ Senaste lydelse 2006:608.

7 kap. 18 § om klander av föreningsstämans beslut,
 7 kap. 19 § om talan mot föreningen och skiljeförfarande,
 7 a kap. 5 § om revisorsjäv,
 7 a kap. 10 § om tillhandahållande av upplysningar till revisorn,
 7 a kap. 12 § om revisionsberättelsen,
 7 b kap. 8 § om tillhandahållande av upplysningar till lekmanna-

revisorn,

7 b kap. 11 § om jäv för lekmannarevisorer,

7 b kap. 14 § första stycket om lekmannarevisorns gransknings-

rapport,

9 kap. 18 § andra och tredje styckena om styrelseval i samband med upphörande av likvidation,

9 kap. 18 § fjärde stycket om styrelseval efter upphävande av likvidationsbeslut, och

11 kap. 1 och 4–12 §§ om skadestånd.

Vad som sägs om styrelsen eller dess ledamöter i följande bestämmelser i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse *skall* tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

1 kap. 12 § om meddelandeförbud,

Vad som sägs om styrelsen eller dess ledamöter i följande bestämmelser i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse *ska* tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

1 kap. 14 § första stycket om registerkontroll,

3 kap. 2 § första stycket 4 om ledningsprövning,

8 kap. 5 § första stycket 1 om avtal om tjänster med eller till förmån för styrelseledamot,

13 kap. 12 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna, och

15 kap. 2 § om återkallelse av tillstånd.

När 6 kap. 3 § denna lag tillämpas på europakooperativ *skall* bestämmelserna i den paragrafens andra stycke inte gälla arbetstagarrepresentanter som har utsetts enligt lagen (2006:477) om arbetstagarinflytande i europakooperativ.

När 6 kap. 3 § denna lag tillämpas på europakooperativ *ska* bestämmelserna i den paragrafens andra stycke inte gälla arbetstagarrepresentanter som har utsetts enligt lagen (2006:477) om arbetstagarinflytande i europakooperativ.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet

dels att nuvarande 3 a § ska betecknas 3 b § och att rubriken närmast före nuvarande 3 a § ska placeras före nya 3 b §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 a §, och närmast före 3 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Registerkontroll

3 a §

Ett finansiellt institut får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i institutets styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett finansiellt institut får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:620) om belastningsregister att 2 och 9 §§ ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2018/19:65 Föreslagen lydelse

2 §

Belastningsregistret ska föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos

1. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott,

2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande,

3. allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd, och

4. Polismyndigheten och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning.

3. allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd, och

4. Polismyndigheten och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning, och

5. Polismyndigheten och andra myndigheter vid lämplighetsprövning i ärenden om anställning eller uppdrag.

Registret får användas också för att till en enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i hans eller hennes verksamhet.

9 §

En enskild har rätt att på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv. Om sådana uppgifter finns har den enskilde även rätt att få sådan skriftlig information som anges i 4 kap. 3 § första stycket 1–8 brottsdatalagen (2018:1177). Uppgifterna ska på begäran lämnas ut utan avgift en gång per kalenderår.

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret

1. för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där,

2. enligt bestämmelser i skollagen (2010:800),

3. enligt bestämmelser i lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution,

4. enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn,

5. enligt bestämmelser i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder, *eller*

5. enligt bestämmelser i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder,

6. enligt bestämmelser i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

6. enligt bestämmelser i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn,

7. enligt bestämmelser i lagen (0000:00) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning,

8. enligt bestämmelser i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet,

9. enligt bestämmelser i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument,

10. enligt bestämmelser i lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

11. enligt bestämmelser i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,

12. enligt bestämmelser i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,

13. enligt bestämmelser i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

14. enligt bestämmelser i lagen (2010:751) om betaltjänster,

15. enligt bestämmelser i försäkringsrörelselagen (2010:2043),

16. enligt bestämmelser i lagen (2011:755) om elektroniska pengar,

17. enligt bestämmelser i lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister,

18. enligt bestämmelser i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

19. enligt bestämmelser i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter, eller

20. enligt bestämmelser i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag som avses i andra stycket 1–3 ska innehålla.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag som avses i andra stycket 4–6 ska innehålla.

En begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig. Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag som avses i andra stycket 1–3 och 8–20 ska innehålla.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag som avses i andra stycket 4–7 ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument

dels att nuvarande 1 kap. 7 § ska betecknas 1 kap. 8 § och att rubriken närmast före nuvarande 1 kap. 7 § ska placeras före nya 1 kap. 8 §,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 7 §, och närmast före 1 kap. 7 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Registerkontroll

7 §

En värdepapperscentral får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i värdepapperscentralens styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att en värdepapperscentral får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det

med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:46) om värdepappersfonder

dels att 2 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 22 §, och närmast före 2 kap. 22 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 3 §²

För fondbolag gäller det som är föreskrivet om aktiebolag i allmänhet om inte annat följer av denna lag.

Ett fondbolag ska ha en styrelse med minst tre ledamöter samt en verkställande direktör.

I fråga om europabolag som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag ska vad som sägs om styrelsen eller dess ledamöter i följande bestämmelser tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

2 kap. 1 § 4 om ledningsprövning,

2 kap. 18 § första stycket 1 om förbud mot att handla med en värdepappersfond,

2 kap. 20 a § om meddelandeförbud, *och*

2 kap. 20 a § om meddelandeförbud,

2 kap. 22 § första stycket om registerkontroll, *och*

10 kap. 10 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen samt närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag framgår att de i tredje stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter ska tillämpas också på ett europabolags lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Ett fondbolag ska ha minst en revisor.

² Senaste lydelse 2013:563.

Registerkontroll

22 §

Ett fondbolag får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i bolagets styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett fondbolag får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

dels att 10 kap. 43 § och 12 kap. 27 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 14 §, och närmast före 1 kap. 14 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Registerkontroll

14 §

Ett kreditinstitut får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i institutets styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett kreditinstitut får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

10 kap.

43 §³

I fråga om europabolag med ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i SE-förordningen (dualistiskt organiserade europabolag) *skall* vad som sägs i följande bestämmelser i denna lag om ett bankaktiebolags styrelse eller dess ledamöter tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

1 kap. 12 § om meddelandeförbud,

3 kap. 2 § första stycket 4 om ledningsprövning,

8 kap. 5 § första stycket 1 om avtal om tjänster med eller till förmån för styrelseledamot,

10 kap. 4 § andra stycket om upplysningsplikt mot stämman,

10 kap. 5 § andra meningen om styrelsens sammansättning,

10 kap. 8 § om uppdrag i andra företag,

13 kap. 12 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna, samt

15 kap. 2 § om återkallelse av tillstånd.

I fråga om europabolag med ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i SE-förordningen (dualistiskt organiserade europabolag) *ska* vad som sägs i följande bestämmelser i denna lag om ett bankaktiebolags styrelse eller dess ledamöter tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

1 kap. 14 § första stycket om registerkontroll,

³ Senaste lydelse 2006:612.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag framgår att de i första stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter *skall* tillämpas också på ett europabolags lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag framgår att de i första stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter *ska* tillämpas också på ett europabolags lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

12 kap.

27 §⁴

I fråga om europakooperativ som har ett sådant förvaltnings-system som avses i artiklarna 37–41 i SCE-förordningen (dualistiskt organiserade europakooperativ) *skall* vad som sägs om en kreditmarknadsförenings styrelse eller dess ledamöter i följande bestämmelser i denna lag tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

1 kap. 12 § om meddelandeförbud,

I fråga om europakooperativ som har ett sådant förvaltnings-system som avses i artiklarna 37–41 i SCE-förordningen (dualistiskt organiserade europakooperativ) *ska* vad som sägs om en kreditmarknadsförenings styrelse eller dess ledamöter i följande bestämmelser i denna lag tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

1 kap. 14 § första stycket om registerkontroll,

3 kap. 2 § första stycket 4 om ledningsprövning,

8 kap. 5 § första stycket 1 om avtal om tjänster med eller till förmån för styrelseledamot,

12 kap. 3 § om styrelsens sammansättning,

12 kap. 6 § om uppdrag i andra företag,

12 kap. 7 § andra stycket om upplysningsplikt mot stämman,

13 kap. 12 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna, samt

15 kap. 2 § om återkallelse av tillstånd.

⁴ Senaste lydelse 2006:612.

Av 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europa-köoperativ framgår att bestämmelserna i första stycket om styrelsen eller dess ledamöter *skall* tillämpas också på ett europa-köoperativs lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Av 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europa-köoperativ framgår att bestämmelserna i första stycket om styrelsen eller dess ledamöter *ska* tillämpas också på ett europa-köoperativs lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet att det ska införas en ny paragraf, 6 a §, och närmast före 6 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Registerkontroll

6 a §

Ett företag som driver inlåningsverksamhet får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i företagets styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett företag som driver inlåningsverksamhet får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

dels att nuvarande 1 kap. 17 § ska betecknas 1 kap. 18 § och att rubriken närmast före nuvarande 1 kap. 17 § ska placeras före nya 1 kap. 18 §,

dels att 1 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 17 §, och närmast före 1 kap. 17 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §⁵

I fråga om europabolag och europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar) ska det som sägs i följande bestämmelser i denna lag om styrelsen eller dess ledamöter tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

- 1 kap. 11 § om tystnadsplikt i fråga om värdepappersbolag,
- 1 kap. 13 § om meddelandeförbud,
 - 1 kap. 17 § första stycket om registerkontroll,
- 3 kap. 1 § första stycket 5, 12 kap. 2 § 4 och 19 kap. 3 § 4 om ledningsprövning,
 - 9 kap. 45 § andra stycket 1 och femte stycket om kredit m.m. till styrelseledamot,
 - 23 kap. 11 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna, samt
 - 25 kap. 4 § om återkallelse av tillstånd.

⁵ Senaste lydelse 2017:679.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag samt 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europa-k kooperativ framgår att de i första stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter ska tillämpas också på ett europabolags eller ett europa-k kooperativs lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Registerkontroll

17 §

Ett värdepappersbolag, ett bolag som tillhandahåller datarapporteringstjänster, en börs eller en clearingorganisation får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i företagets styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett värdepappersbolag, ett bolag som tillhandahåller datarapporteringstjänster, en börs eller en clearingorganisation får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.10 Förslag till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelselagen (2010:610) att det ska införas två nya paragrafer, 8 kap. 14 § och 11 kap. 13 §, och närmast före 8 kap. 14 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

Registerkontroll vid inpassering

14 §

Om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid en anstalt får Kriminalvården kontrollera om den som ska passera in i anstalten för att där delta i Kriminalvårdens verksamhet eller annars utföra arbete åt Kriminalvården, förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Den som ska kontrolleras ska informeras om kontrollen.

Den som är anställd vid Kriminalvården får inte kontrolleras enligt första stycket.

11 kap.

13 §

Innan Kriminalvården anlitar ett bolag, en förening, en sällskap eller en stiftelse för att bedriva verksamhet med halvvägsbus eller hem för vårdvinstelse enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen

(2001:453), får Kriminalvården, om det är nödvändigt, kontrollera om den som ingår i styrelsen, är verkställande direktör eller är ersättare för någon av dem förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.11 Förslag till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)

Härigenom föreskrivs i fråga om häkteslagen (2010:611) att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 13 §, och närmast före 4 kap. 13 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Registerkontroll vid inpassering

13 §

Om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid ett häkte får Kriminalvården kontrollera om den som ska passera in i häktet för att där delta i Kriminalvårdens verksamhet eller annars utföra arbete åt Kriminalvården, förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Den som ska kontrolleras ska informeras om kontrollen.

Den som är anställd vid Kriminalvården får inte kontrolleras enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster att det ska införas tre nya paragrafer, 1 kap. 12–14 §§, och närmast före 1 kap. 12 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Registerkontroll

12 §

Ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i institutets eller leverantörens styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funk-

tion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

I fråga om europabolag och europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 ska bestämmelserna som avser ett betalningsinstituts styrelse i första stycket om registerkontroll tillämpas på tillsynsorganet.

13 §

Ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som enligt 3 kap. 17 § ska vara eller är ombud eller den som ska

1. ingå eller ingår i ombudets styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

14 §

En kontroll av ett registerutdrag enligt 12 eller 13 § får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.13 Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)

Härigenom föreskrivs i fråga om försäkringsrörelselagen (2010:2043)
dels att 2 kap. 2 § och 10 kap. 5 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 10 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §⁶

I fråga om europabolag och europakooperativ som driver försäkringsrörelse och som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar ska följande bestämmelser i denna lag om styrelsen eller dess ledamöter tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

2 kap. 4 § 4 om ledningsprövning, 2 kap. 4 § *första stycket* 4 om ledningsprövning,

4 kap. 9 § första stycket 1 om avtal med eller till förmån för styrelseledamot,

10 kap. 5 § andra stycket om registerkontroll,

11 kap. 8 § och 13 kap. 17 § om uppgifter inför styrelseval,

11 kap. 10 § och 13 kap. 11 § om jäv för styrelseledamot,

13 kap. 13 § om överskridande av befogenhet och behörighet,

17 kap. 13 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde samt delta i överläggningarna,

18 kap. 11 § om återkallelse av tillstånd, och

19 kap. 45 § om tystnadsplikt.

Av 16 § *andra stycket* och 22 § lagen (2004:575) om europabolag samt 21 § *andra stycket* och 26 § lagen (2006:595) om europakooperativ framgår att de i första stycket angivna bestämmelserna

⁶ Senaste lydelse 2015:700.

om styrelsen eller dess ledamöter ska tillämpas också på ett europabolags eller ett europakooperativs lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

10 kap.

5 §⁷

Ett försäkringsföretag ska säkerställa att den som ingår i styrelsen för företaget eller är verkställande direktör i det, eller är ersättare för någon av dem, eller den som ansvarar för eller utför arbete i en central funktion i företaget uppfyller de krav som anges i 2 kap. 4 § 4.

Försäkringsföretaget ska snarast möjligt till Finansinspektionen anmäla ändringar av vilka som ingår i dess ledning enligt första stycket eller som ansvarar för en central funktion i företaget.

Försäkringsföretaget ska underätta inspektionen om någon av de personer som avses i första stycket har ersatts på grund av att han eller hon inte längre uppfyller lämplighetskraven.

Ett försäkringsföretag ska säkerställa att den som ingår i styrelsen för företaget eller är verkställande direktör i det, eller är ersättare för någon av dem, eller den som ansvarar för eller utför arbete i en central funktion i företaget uppfyller de krav som anges i 2 kap. 4 § första stycket 4.

Ett försäkringsföretag får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i företagets styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett försäkringsföretag får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i andra stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

⁷ Senaste lydelse 2015:700.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

5 a §

Försäkringsföretaget ska snarast möjligt till Finansinspektionen anmäla ändringar av vilka som ingår i dess ledning enligt 5 § första stycket eller som ansvarar för en central funktion i företaget.

Försäkringsföretaget ska underätta inspektionen om någon av de personer som avses i 5 § första stycket har ersatts på grund av att han eller hon inte längre uppfyller lämplighetskraven.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2011:755) om elektroniska pengar att det ska införas tre nya paragrafer, 1 kap. 4–6 §§, och närmast före 1 kap. 4 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Registerkontroll

4 §

Ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i institutets eller utgivarens styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens

funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

I fråga om europabolag och europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 ska bestämmelserna som avser ett instituts styrelse i första stycket om registerkontroll tillämpas på tillsynsorganet.

5 §

Ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som enligt 3 kap. 18 § ska vara eller är ombud eller den som ska

1. ingå eller ingår i ombudets styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

6 §

En kontroll av ett registerutdrag enligt 4 eller 5 § får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.15 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 7 §, och närmast före 4 kap. 7 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

Registerkontroll

7 §

En central motpart eller ett transaktionsregister får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i den centrala motpartens eller transaktionsregistrets styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att en central motpart eller ett transaktionsregister får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i

första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.16 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 15 §, och närmast före 1 kap. 15 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Registerkontroll

15 §

En AIF-förvaltare får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i förvaltarens styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att en AIF-förvaltare får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter att det ska införas en ny paragraf, 9 a §, och närmast före 9 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Registerkontroll

9 a §

Ett företag som driver verksamhet enligt denna lag får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i företagets styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett företag som driver verksamhet enligt denna lag får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

1.18 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 9 §, och närmast före 1 kap. 9 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Registerkontroll

9 §

En kreditgivare eller en kreditförmedlare får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i företagets styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att en kreditgivare eller en kreditförmedlare får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:1134) om belastningsregister

dels att nuvarande 22 b § ska betecknas 22 c § och att nuvarande 22 c § ska betecknas 22 d §,

dels att 10 och 22 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 22 b §, av följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2019:143

Föreslagen lydelse

10 §

Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, i ärenden om utlämning för brott, i ärenden om nåd i brottmål eller i andra ärenden enligt 12 kap. 9 § regeringsformen, i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller i ärenden om anställning som domare eller hyresråd, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. chefen för Justitiedepartementet eller den han eller hon bemyndigar, om utdraget behövs för att fullgöra en skyldighet Sverige har enligt en överenskommelse med en främmande stat,

3. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

4. Säkerhetspolisen, i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

5. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen och de förordningar som meddelas med stöd av den förordningen, samt i andra tillståndsärenden och ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

6. en länsstyrelse, i fråga om den som ärendet gäller, om inte annat anges, i ärenden

a) där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter,

b) där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning,

c) där länsstyrelsen ska pröva frågor om förbud mot att ha djur eller om omhändertagande av djur,

d) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.,

e) om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523),

f) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag, och

g) om auktorisation enligt förordningen om auktorisation av delgivningsföretag, i fråga om personer som anges i 4 § första stycket 1 och 2 i den förordningen,

7. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik eller taxitrafik, biluthyrning och transporttillstånd eller tillstånd för att få driva en redovisningscentral för taxitrafik, i fråga om den som ärendet gäller,

8. en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlämningslagen (2005:716), i ärenden som rör en sådan åtgärd,

9. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

9. Kriminalvården, i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

a) övervakare,

b) förtroendemän enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller fängelseförordningen, eller

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder,

10. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen om intensivövervakning med elektronisk kontroll, lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m., lagen (2015:96) om erkännande och verkställighet av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen eller lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen,

11. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

12. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

14. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

15. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

16. allmän domstol, i ärenden om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, i fråga om den som ärendet gäller,

17. Domstolsverket, i fråga om den som verket avser att anställa som notarie,

18. Domarnämnden, i ärenden om anställning som domare eller hyresråd,

19. Kronofogdemyndigheten, i ärenden enligt 3 kap. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen och 3 kap. lagen (2011:423) om erkännande och

verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen, i fråga om den som ärendet gäller,

20. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott, i fråga om den som ärendet gäller,

21. allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, i fråga om en nämndeman som ska påbörja tjänstgöring i domstolen,

22. en åklagarmyndighet i ärenden enligt förordningen (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen,

23. en åklagarmyndighet eller allmän domstol i ett ärende enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder, och

24. *Rättsmedicinalverket, när uppgiften behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras.*

23. en åklagarmyndighet eller allmän domstol i ett ärende enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder,

24. *en åklagarmyndighet, i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten, och*

25. *Rättsmedicinalverket, när uppgiften behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras.*

Uppgifter om någon annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 14 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om kontaktförbud eller förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §⁸

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 1 lagen (1998:620) om belastningsregister ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där

1. någon annan påföljd än böter har dömts ut,

⁸ Senaste lydelse 2017:526.

2. dagsböter har dömts ut för brott mot 3 kap. 5 §, 4 kap. 4 och 5 §§, 8, 9 och 14 kap. samt 17 kap. 1, 2 och 4 §§ brottsbalken eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, eller

3. böter har dömts ut för brott som avses i 6 kap. 8 och 10 §§ samt 16 kap. 11 § brottsbalken, narkotikastrafflagen (1968:64), lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel, vapenlagen (1996:67), vapenförordningen (1996:70) och äldre vapenlagstiftning.

Om påföljden även avser något annat brott än de som anges i första stycket 2 och 3, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 2 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i skollagen (2010:800) ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken. Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 4 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2, 5 och 6 §§, 4 kap. 1–2 och 4–5 §§, 6 kap., 8 kap. 5 och 6 §§, 16 kap. 8, 9 och 10 a §§ brottsbalken, narkotikastrafflagen, lagen om förbud mot vissa dopningsmedel, lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor, 6 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling och 11 kap. 4 § alkohollagen (2010:1622) samt medverkan och försök till sådana brott. I fråga om brott som avses i 6 kap. brottsbalken, narkotikastrafflagen och lagen om förbud mot vissa dopningsmedel ska utdraget också innehålla uppgifter om domar, beslut och strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja brott. Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 5 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder ska endast innehålla uppgifter

om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken. Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 6 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn ska endast innehålla uppgifter om domar, beslut eller strafförelägganden där påföljd har dömts ut eller åtalsunderlåtelse meddelats för brott mot 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10 a § brottsbalken. Om påföljden eller åtalsunderlåtelsen även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 7 lagen om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i lagen (0000:00) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning ska endast innehålla uppgifter om brott mot 3, 4, 6, 8–10 och 14 kap. brottsbalken, narkotikastrafflagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om brotten lett till någon annan påföljd än böter. Om påföljden även avser något annat brott, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

22 b §

Ett registerutdrag enligt 9 § andra stycket 8–20 lagen (1998:620) om belastningsregister som den enskilde begär med hänvisning till bestämmelser i

1. lagen (1996:1006) om valuta-
växling och annan finansiell verk-
samhet,

2. lagen (1998:1479) om värde-
papperscentraler och kontoföring
av finansiella instrument,

3. lagen (2004:46) om värde-
pappersfonder,

4. lagen (2004:297) om bank-
och finansieringsrörelse,

5. lagen (2004:299) om inlån-
ingsverksamhet,

6. lagen (2007:528) om värde-
pappersmarknaden,

7. lagen (2010:751) om betal-
tjänster,

8. försäkringsrörelselagen
(2010:2043),

9. lagen (2011:755) om elektro-
niska pengar,

10. lagen (2013:287) med
kompletterande bestämmelser till
EU:s förordning om OTC-derivat,
centrala motparter och transak-
tionsregister,

11. lagen (2013:561) om för-
valtare av alternativa investe-
ringsfonder,

12. lagen (2014:275) om viss
verksamhet med konsumentkredi-
ter, eller

13. lagen (2016:1024) om verk-
samhet med bostadskrediter,
ska endast innehålla uppgifter om
brott mot

1. 8–11, 14 eller 15 kap. brotts-
balken,

2. skattebrottslagen (1971:69),

3. lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall,

4. lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,

5. lagen (2003:148) om straff för terroristbrott,

6. bidragsbrottslagen (2007:612),

7. lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, eller

8. lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter.

Om den påföljd som dömts ut även avser något annat brott än de som anges i första stycket, ska också uppgifter om det brottet lämnas ut.

Registerutdraget ska inte innehålla sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen om belastningsregister.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2021.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

De ursprungliga direktiven för vårt uppdrag beslutades av regeringen den 1 mars 2018 (dir. 2018:12). Genom tilläggsdirektiv, beslutade den 29 november 2018, fick vi förlängd utredningstid till den 30 april 2019 (dir. 2018:110). Direktiven i sin helhet finns fogade till betänkandet som bilaga 1 och 2.

Uppdraget innebär att vi ska kartlägga, analysera och ta ställning till om författningsstödet för att få ta del av uppgifter i belastningsregistret behöver utökas för Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, företag inom den finansiella sektorn som omfattas av krav på ledningsprövning samt arbetsgivare inom vård- och omsorg som utför insatser åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning i deras egenskap av arbetsgivare, för det fall att det, som föreslagits, införs ett förbud mot registerkontroll i arbetslivet. I uppdraget ingår även att kartlägga, analysera och ta ställning till om det finns behov av ett utökat författningsstöd för Kriminalvården att utföra registerkontroll utanför myndighetens roll som arbetsgivare.

Enligt direktiven ska vi väga skälen för registerkontroll mot den enskildes intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär. Vi ska även

- analysera och ta ställning till vilka uppgifter i belastningsregistret som en eventuell registerkontroll ska omfatta,
- analysera och ta ställning till om en eventuell registerkontroll ska vara obligatorisk eller fakultativ,
- analysera och ta ställning till vilka personkategorier som ska omfattas av en eventuell registerkontroll,

- analysera och ta ställning till om en eventuell registerkontroll ska genomföras genom att arbetsgivare ges möjlighet att själva inhämta uppgifterna hos Polismyndigheten eller ges en rätt att efterfråga uppgifterna av den enskilde,
- analysera och ta ställning till hur inhämtade registerutdrag ska hanteras, och
- oavsett ställningstagande lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att kunna genomföra registerkontroll inom de områden som nämns i direktiven.

Enligt direktiven står det oss fritt att, om det finns tillräckliga skäl och om tiden räcker till, kartlägga och analysera om motsvarande behov av registerkontroll finns inom andra områden, både i aktörens egenskap av arbetsgivare och utanför rollen som arbetsgivare när det gäller andra personer som passerar in i aktörens lokaler eller område utan att vara anställda.

2.2 Utredningens arbete

Vi påbörjade arbetet i mitten av mars 2018. Arbetet har därefter bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter. Under utredningstiden har vi haft sex utredningssammanträden.

Utredaren och sekreteraren har under utredningstiden träffat företrädare för Datainspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg, Kriminalvården, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och Åklagarmyndigheten. Härutöver har utredaren och sekreteraren träffat representanter för arbetsmarknadens parter, utsedda av Arbetsgivarverket, Landsorganisationen i Sverige, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting och Tjänstemännens centralorganisation. Särskilt samråd har ägt rum med Bankinstitutens arbetsgivareorganisation, Fondbolagens förening, Svenska Bankföreningen och Svensk Försäkring.

3 Rättsliga utgångspunkter

3.1 Inledning

I belastningsregistret finns bl.a. uppgifter om brott och påföljd för brott. Registret förs av Polismyndigheten. Det övergripande syftet med belastningsregistret är att olika myndigheter, särskilt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt ska få tillgång till de uppgifter som behövs i deras verksamhet. Bestämmelser om bl.a. registrets innehåll och möjligheten för myndigheter och enskilda att ta del av uppgifterna i det finns framför allt i lagen (1998:620) om belastningsregister och förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Belastningsregistret innehåller uppgifter om enskild som är av integritetskänsligt slag. Frågan om vem som ska ha tillgång till de uppgifter som finns registrerade i belastningsregistret behöver därför ta sin utgångspunkt i det svenska grundlagsskyddet och den internationella reglering som Sverige är bunden av till skydd för den personliga integriteten (avsnitt 3.2).

Eftersom registrering och tillgång till uppgifter i belastningsregistret måste vara förenlig med den dataskyddslagstiftning som, i syfte att bl.a. värna den personliga integriteten, reglerar i vilken utsträckning som behandling av personuppgifter är tillåten, redogör vi särskilt för den nya dataskyddsreformen (avsnitt 3.3). Vidare redogör vi för den sekretess- och säkerhetsskyddslagstiftning som har betydelse för tillgången till uppgifter i belastningsregistret (avsnitt 3.4 och 3.5).

Detta kapitel tar alltså sikte på att översiktligt redovisa vissa rättsliga utgångspunkter och ramar för vårt arbete. En närmare redovisning av den lagstiftning som direkt reglerar belastningsregistret och vem som har rätt att få ta del av de uppgifter som finns i registret ges i kapitel 4.

3.2 Reglering till skydd för den personliga integriteten

3.2.1 Regeringsformen

Den personliga integriteten skyddas av regeringsformen. Av målsättningsbestämmelsen i 1 kap. 2 § fjärde stycket följer att det allmänna ska värna den enskildes privat- och familjeliv. Målsättningsbestämmelsen anger ett viktigt mål för den samhälleliga verksamheten, men den är inte rättsligt bindande för det allmänna. Bestämmelsen ger därför inte upphov till några individuella rättigheter.

I andra kapitlet i regeringsformen finns däremot rättsligt bindande föreskrifter om grundläggande fri- och rättigheter. Av 2 kap. 6 § andra stycket framgår att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Bestämmelsen tillkom i samband med den senaste översynen av regeringsformen och trädde i kraft den 1 januari 2011. Syftet var att förstärka grundlagsskyddet för den personliga integriteten. I förarbetena anges att avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning av en enskilds personliga förhållanden, och därmed omfattas av grundlagsskyddet, inte är det huvudsakliga syftet med åtgärden utan vilken effekt åtgärden har. Som exempel på en sådan åtgärd anges registrering av personuppgifter i polisens belastningsregister. Registreringen innebär en kartläggning av alla som har dömts eller på annat sätt har lagförts för brott, även om registrets uttalade ändamål är att ge information åt olika myndigheter om belastningsuppgifter som behövs bl.a. för att utreda brott och bestämma straff samt vid lämplighets- och tillståndsprövning av olika slag (En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80, s. 180 f.).

Enligt 2 kap. 20 och 21 §§ får begränsningar i skyddet för den personliga integriteten endast göras i lag och för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till sitt ändamål och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Inte heller får en begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

3.2.2 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna

Det internationella arbetet för mänskliga rättigheter tar sin utgångspunkt i den allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna som Förenta Nationerna (FN) antog 1948. I artikel 12 i förklaringen anges bl.a. att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens och att var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp. I artikel 29 anges vilka inskränkningar i deklarationens fri- och rättigheter som är tillåtna. Sådana inskränkningar får endast göras i lag och enbart om syftet är hänsyn till och respekt för andras fri- och rättigheter samt för att tillgodose krav på moral, allmän ordning och allmän välfärd.

Rättigheterna i förklaringen om de mänskliga rättigheterna har senare förts in och vidareutvecklats i ett antal konventioner som är bindande för de anslutna staterna, däribland Sverige. Artikel 12 i förklaringen återfinns i artikel 17 i 1966 års FN-konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

3.2.3 Europakonventionen

Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som svensk lag, se lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i dessa rättigheter får endast göras med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välfärd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Artikel 8 ger enligt Europadomstolens praxis upphov inte bara till en förpliktelse för det allmänna att avhålla sig från omotiverade inskränkningar, utan även en skyldighet för det allmänna att se till att enskilda även i förhållande till andra enskilda tillförsäkras en rätt till respekt för privat- och familjeliv.

Europadomstolen har prövat frågan om rätten till respekt för privatliv kränkts vid registerkontroll i samband med anställning (*M.M. mot Förenade kungariket*, dom den 13 november 2012). Europadomstolen konstaterade att M.M. hade gått miste om en anställning på grund av att den varning hon fått funnits registrerad i brottsregistret och att hon, så länge registreringen fanns kvar, riskerade att drabbas av liknande konsekvenser. Europadomstolen fann vidare att registreringen gällde känsliga persondata som under vissa förhållanden kunde bli tillgängliga för andra personer, eventuellt långt efter det att den registrerade händelsen ägt rum. Det var därför viktigt att ha klara och detaljerade regler om behandlingen av sådana persondata och föreskrifter, om hur länge uppgifterna fick lagras, hur de fick användas, när andra personer kunde få tillgång till uppgifterna och när de skulle avlägsnas ur registret. Enligt Europadomstolen var inte lagregleringen på Nordirland tydlig i fråga om insamlande, bevarande och utlämnande av personuppgifter. I brottsregistreringen gjordes inte heller skillnad med avseende på brottets art, den tid som förflutit sedan det begicks och den betydelse brottet kunde ha för en anställning. I det aktuella fallet var det dessutom bekymmersamt att lagringen av uppgiften om den varning som M.M. tilldelats hade fortgått längre än vad hon hade haft anledning att räkna med när hon accepterat en varning i stället för att kräva domstolsprövning. Domstolen kom därför fram till att registerkontrollen stod i strid med rätten till respekt för privatliv enligt artikel 8.

3.2.4 Rättighetsstadgan

Den personliga integriteten skyddas också av den stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) som Europeiska unionen (EU) antagit. Stadgan är rättsligt bindande för EU:s medlemsstater och har, inom ramen för fördragets tillämpningsområde, företräde framför föreskrifter i den nationella rättsordningen.

I stadgan, artikel 3, 7 och 8, slås fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. I artikel 52 anges i vilken utsträckning inskränkningar får göras i de rättigheter som erkänns i stadgan. Utgångspunkten är att sådana inskränkningar endast får göras i lag

och ska vara förenliga med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Begränsningar får endast göras om de är nödvändiga och svarar mot ett allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

3.2.5 ILO:s riktlinjer

Internationella arbetsorganisationen (International Labour Organization, ILO) är FN:s fackorgan för arbetslivsfrågor. ILO har till uppgift att bl.a. främja sysselsättning och bättre arbetsvillkor. ILO utarbetar konventioner och rekommendationer på arbetslivets område och har bl.a. tagit fram riktlinjer angående skydd för arbetstagares personuppgifter (Protection of workers' personal data, An ILO code of practice, International Labour Office, 1997). Dessa riktlinjer är inte rättsligt bindande utan avsedda som rekommendationer.

I riktlinjerna anges att en arbetsgivare inte ska hämta in uppgifter om arbetstagares lagöverträdelser (punkten 6.5.1). Med begreppet arbetstagare avses även tidigare arbetstagare och arbetssökande (punkten 3.4). Om det föreligger särskilda omständigheter får dock sådana uppgifter hämtas in om de är direkt relevanta för anställningsbeslutet och i överensstämmelse med nationell lagstiftning (punkten 6.5.2). I den kommentar som finns till riktlinjerna anges att en uppgift om brott avseende övergrepp på barn är relevant om anställningen innefattar arbete med barn. Likaså anges där att en yrkesförare kan vara skyldig att lämna uppgift till sin arbetsgivare om en rattfylleri-dom.

En arbetsgivare ska som huvudregel hämta in uppgifter om lagöverträdelser direkt från arbetstagaren (punkten 6.1). I den nämnda kommentaren till riktlinjerna anges att det är för att säkerställa att endast relevant information samlas in. Endast om arbetstagaren har fått förhandsinformation och gett ett uttryckligt samtycke kan arbetsgivaren vända sig till andra för att begära sådana uppgifter (punkten 6.2).

3.3 Dataskydd

3.3.1 EU:s dataskyddsreform

Under våren 2018 genomfördes en genomgripande dataskyddsreform inom EU. Reformen omfattade dels en allmän dataskyddsförordning¹, dels ett dataskyddsdirektiv² som behandlar dataskyddet vid brottsbekämpning, lagföring, straffverkställighet och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. En konsekvens av reformen är att 1998 års personuppgiftslag har upphävts och att den svenska lagstiftningen om personuppgiftsbehandling har setts över och anpassats.

3.3.2 Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen började tillämpas den 25 maj 2018. Förordningen, som är direkt tillämplig, utgör en ny generell reglering för behandling av personuppgifter inom EU och ersätter det tidigare gällande dataskyddsdirektivet³. Förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg och på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. I förordningen regleras bl.a. grundläggande principer för behandling av personuppgifter, den registrerades rättigheter, personuppgiftsansvar, överföring av personuppgifter, tillsyn över personuppgiftsbehandling, rätten för enskilda att få tillgång till rättsmedel och sanktioner mot ansvariga som inte lever upp till förordningens krav.

Från dataskyddsförordningens tillämpningsområde undantas personuppgiftsbehandling som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inkluderande skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

Personuppgiftsbehandling för dessa syften omfattas i stället av det nya dataskyddsdirektivets tillämpningsområde, se avsnitt 3.3.4.

3.3.3 Dataskyddslagen och berörda registerförfattningar

Dataskyddsförordningen både förutsätter och medger nationella bestämmelser som kompletterar eller föreskriver undantag från förordningens regler. I Sverige kompletteras därför dataskyddsförordningen av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Lagen med tillhörande förordning förtydligar under vilka förutsättningar personuppgifter får behandlas med stöd av dataskyddsförordningen. Lagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket innebär att avvikande bestämmelser i registerförfattningar har företräde. Såvitt avser de myndigheter som direkt berörs av detta betänkande finns det sådana avvikande bestämmelser i kriminalvårdsdatalagen (2018:1235) med tillhörande förordning (2018:1236).

3.3.4 Dataskyddsdirektivet, brottsdatalagen och berörda registerförfattningar

Dataskyddsdirektivet har genomförts i svensk rätt i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177). Syftet med lagen är både att skydda fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter i samband med personuppgiftsbehandling och att säkerställa att behöriga myndigheter kan behandla och utbyta personuppgifter med varandra på ett ändamålsenligt sätt.

Brottsdatalagen ska tillämpas av myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder vid behandling av personuppgifter. Lagen ska också gälla för personuppgiftsbehandling vid upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. De som har sådana arbetsuppgifter betecknas behöriga myndigheter. Lagen ska även tillämpas av andra aktörer än myndigheter som har fått i uppgift att utöva myndighet för något av de nämnda syftena, t.ex. när en ordningsvakt upprätthåller allmän ordning och säkerhet vid en domstolsförhandling (Brottsdatalag, prop. 2017/18:232, s. 430).

De behöriga myndigheternas behandling av personuppgifter omfattas av brottsdatalagen när de behandlar personuppgifter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I övriga fall är dataskyddsförordningen tillämplig. Det som är avgörande för om brottsdatalagen är tillämplig är alltså dels om det är en behörig myndighet som behandlar personuppgifterna, dels om behandlingen sker i något av dessa syften.

Brottsdatalagen innehåller grundläggande bestämmelser om hur personuppgifter får behandlas. Där finns även bestämmelser om personuppgiftsansvarigas skyldigheter, enskildas rättigheter och tillsynen över personuppgiftsbehandling samt om sanktionsavgifter, skadestånd och rättsmedel. Lagen kompletteras av en förordning, brottsdataförordningen (2018:1202), som genomför vissa detaljbestämmelser i dataskyddsdirektivet.

Brottsdatalagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning. De myndigheter som ska tillämpa brottsdatalagen har i de flesta fall särskilda registerförfattningar som reglerar deras personuppgiftsbehandling. För Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten finns sådana bestämmelser i lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område med tillhörande förordning (2018:1746), lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område med tillhörande förordning (2018:1738) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område med tillhörande förordning (2018:1942). Dessa registerförfattningar gäller utöver brottsdatalagen och innehåller preciseringar, undantag eller avvikelser från bestämmelserna i den lagen.

3.4 Sekretess

3.4.1 Absolut sekretess för uppgifter i belastningsregistret

Eftersom uppgifter i belastningsregistret anses särskilt integritetskänsliga gäller s.k. absolut sekretess för uppgifterna enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Med absolut sekretess avses att något skaderekvisit som reglerar sekretessens styrka inte ställs upp som villkor för sekretessen, vilket innebär att de uppgifter som omfattas av absolut sekretess ska hemlighållas utan någon

skadeprövning om uppgifterna begärs ut. Uppgifter ur belastningsregistret får därmed endast lämnas ut med stöd av särskilda bestämmelser som bryter sekretessen i lagen om belastningsregister, säkerhetsskyddslagen (2018:585) och förordningar som har meddelats med stöd av dessa lagar.

I samband med att polisens registerlagstiftning reformerades 1998 avskaffades den absoluta sekretessen för alla polisens register utom för belastningsregistret. Ändringarna genomfördes för att öka möjligheten till insyn i polisens register. Till stöd för att behålla den absoluta sekretessen för uppgifter i belastningsregistret anförde regeringen att uppgifterna i registret var extra känsliga, främst ur integritetssynpunkt. Sekretessen hade sedan tidigare främst motiverats av att den dömdes återanpassning till samhället inte skulle försvåras, och regeringen menade att det var angeläget att uppgifter om en persons förflutna inte spreds mer än vad som var absolut nödvändigt. Ett av skälen för att behålla absolut sekretess för uppgifter i belastningsregistret var uttryckligen att hindra arbetsgivare från att kunna ta reda på om den tilltänkte arbetstagaren förekom i registret (Polisens register, prop. 1997/98:97, s. 63 f.).

Den absoluta sekretessen gäller bara i verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret. Sekretessens räckvidd begränsas således till den registerförande myndigheten och de direktanslutna myndigheterna så länge uppgiften är kvar i registret. När en uppgift tas ut av en myndighet för att användas i den egna verksamheten gäller i stället i förekommande fall sekretess enligt de bestämmelser som gäller för denna verksamhet (Effektivare handläggning av strafförelägganden m.m., prop. 1999/2000:67, s. 25 f. och Eva Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, Zeteo den 24 november 2017, kommentaren till 35 kap. 3 §).

En enskild som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen och som med stöd av lagen om belastningsregister har fått del av uppgifter ur belastningsregistret avseende någon annan, är bunden av en motsvarande tystnadsplikt enligt 19 § första stycket lagen om belastningsregister.

3.4.2 Sekretess mot den enskilde

Av 35 kap. 3 § tredje stycket offentlighets- och sekretesslagen framgår att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. och 12 kap. inte gäller i förhållande till den absoluta sekretessen, vilket innebär att den registrerade inte har rätt att få del av uppgifter om sig själv enligt 12 kap. 1 §. Som nämnts får uppgifter från belastningsregistret endast lämnas ut med stöd av bestämmelser i lagen om belastningsregister, säkerhetsskyddslagen eller förordningar som har meddelats med stöd av dessa lagar.

En enskild har enligt 9 § lagen om belastningsregister rätt att få ta del av ett fullständigt, eller i vissa fall begränsat, belastningsregisterutdrag om sig själv, se avsnitt 4.4.4.

3.4.3 Sekretess för registerutdrag i ärenden om anställning

Som beskrivits i avsnitt 3.4.1 gäller den absoluta sekretessen endast hos den registerförande myndigheten och de direktanslutna myndigheterna så länge uppgiften är kvar i registret. Om en myndighet tar del av uppgifter i ett belastningsregisterutdrag inom ramen för ett anställningsärende omfattas uppgifterna som huvudregel inte av den personaladministrativa sekretessen (39 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen; se dock 39 kap. 5 b § om den personaladministrativ sekretess som gäller i anställningsärenden avseende vissa myndighetschefer).

Regeringen har vid flera tillfällen understrukit att det är en viktig princip att det ska vara offentlighet i ärenden om anställning (se prop. 1979/80:2 del A s. 200 f. och prop. 1986/87:3 om ändring i sekretesslagen, s. 8). Uppgifter i ett belastningsregisterutdrag som förekommer i ett anställningsärende saknar därmed normalt sekretesskydd.

3.5 Säkerhetsskydd

3.5.1 En ny säkerhetsskyddslagstiftning

Säkerhetsskydd innebär förebyggande åtgärder för att skydda Sveriges säkerhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott. Kraven på säkerhetsskyddet har förändrats genom utvecklingen i omvärlden

och på informationsteknikområdet, ökningen av säkerhetskänslig verksamhet som bedrivs i enskild regi och en ökad internationell samverkan. Säkerhetsskyddslagstiftningen har därför varit föremål för en översyn (Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, prop. 2017/18:89). Översynen har resulterat i en ny säkerhetsskyddslag (2018:585), som trätt i kraft den 1 april 2019. Den nya lagen gäller den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, vad som i lagen benämns som säkerhetskänslig verksamhet.

Enligt den nya säkerhetsskyddslagen ska uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen, eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen om den hade varit tillämplig, s.k. säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, delas in i olika säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet. Enligt lagen finns det fyra olika säkerhetsskyddsklasser: *kväifierat hemlig* vid en synnerligen allvarlig skada, *hemlig* vid en allvarlig skada, *konfidentiell* vid en inte obetydlig skada och *begränsat hemlig* vid endast ringa skada (2 kap. 5 §). Klassificeringen har bl.a. betydelse för vilka befattningar som ska placeras i säkerhetsklass, se avsnitt 3.5.2.

Nedan följer en översiktlig beskrivning av säkerhetsskyddslagen, med fokus på de delar som är av betydelse för våra överväganden om registerkontroll i arbetslivet.

3.5.2 Placering i säkerhetsklass

Med den nya säkerhetsskyddslagen har grunderna för placering i säkerhetsklass ändrats. Den registerkontroll som tidigare gjordes för skyddet mot terrorism har inordnats i systemet med placering i säkerhetsklass (prop. 2017/18:89 s. 83 f.).

En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska i de flesta fall placeras i någon av de tre säkerhetsklasser som finns enligt säkerhetsskyddslagen. Placeringen i säkerhetsklass styrs antingen av i vilken omfattning den anställde hanterar säkerhetsskyddsklassade uppgifter eller den grad av skada för Sveriges

säkerhet som kan orsakas till följd av deltagandet i säkerhetskänslig verksamhet.

En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska enligt 3 kap. 6–8 §§ placeras i

- *Säkerhetsklass 1*, om den anställda eller den som på annat sätt deltar i verksamheten i en omfattning som inte är ringa får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen kvalificerat hemlig, eller till följd av sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka synnerligen allvarlig skada för Sveriges säkerhet.
- *Säkerhetsklass 2*, om den anställda eller den som på annat sätt deltar i verksamheten i en omfattning som inte är ringa får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen hemlig, i ringa omfattning får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen kvalificerat hemlig, eller till följd av sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka allvarlig skada för Sveriges säkerhet.
- *Säkerhetsklass 3*, om den anställda eller den som på annat sätt deltar i verksamheten får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell, i ringa omfattning får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen hemlig, eller till följd av sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet.

Anställningar eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet som endast innebär hantering av information i den lägsta säkerhetsskyddsklassen – begränsat hemlig – ska inte placeras i någon säkerhetsklass eftersom ett röjande av sådan information endast kan medföra ringa skada (prop. 2017/18:89 s. 83).

Den nya säkerhetsskyddslagen ställer krav på restriktivitet i fråga om placering i säkerhetsklass. En sådan placering får endast göras om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt (3 kap. 10 § och prop. 2017/18:89 s. 85).

Beslut om placering i säkerhetsklass görs som huvudregel av regeringen, om det inte gäller riksdagen eller myndigheterna under riksdagen (3 kap. 12 §). Beslutanderätten får delegeras av regeringen till myndigheter och andra. För att få delegera beslutanderätten till enskild krävs särskilda skäl.

3.5.3 Säkerhetsprövning och registerkontroll av personal

Huvuddragen för säkerhetsprövning av personal i den nya säkerhetskyddslagen överensstämmer i sak med tidigare reglering. Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person som genom anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetskyddslagen och i övrigt är pålitlig från säkerhetssynpunkt (3 kap. 2 §). Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas, och följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 3 §).

Säkerhetsprövningen ska alltid innefatta registerkontroll om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass (3 kap. 14 §). För säkerhetsklass 1 eller 2 får hämtas uppgifter om den kontrollerade som finns i belastningsregistret, misstankeregistret eller som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag). Motsvarande uppgifter får hämtas om den kontrollerades make eller sambo. För säkerhetsklass 3 får hämtas uppgifter om den kontrollerade som finns i belastningsregistret, misstanke registret eller som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av polisens brottsdatalag. Om det finns synnerliga skäl får även andra uppgifter hämtas.

Uppgifter ska löpande hämtas under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Registerkontrollen innebär alltså en kontinuerlig bevakning av tillkommande uppgifter (s.k. spontanutfall).

Om det finns särskilda skäl får registerkontroll ske av någon som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet utan föregående placering i säkerhetsklass (3 kap. 15 § första stycket).

Innan en registerkontroll görs ska den som säkerhetsprövningen gäller ge sitt samtycke till kontrollen (3 kap. 18 §).

3.5.4 Utlämnande av uppgifter vid registerkontroll

Som redogjorts för under avsnitt 3.4.1 omfattas uppgifter i belastningsregistret av absolut sekretess. Säkerhetskyddslagen innehåller därför sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör att uppgifter

från belastningsregistret lämnas ut till den som ska utföra säkerhetsprövningen.

En uppgift som har kommit fram vid en registerkontroll får lämnas ut för säkerhetsprövning endast om den kan antas ha betydelse för prövningen av den kontrollerades lojalitet mot skyddsintressena och pålitlighet från säkerhetssynpunkt (3 kap. 19 §). I förarbetena till 1996 års säkerhetsskyddslag finns vissa uttalanden som fortfarande kan tjäna som vägledning vid en bedömning av om en uppgift får lämnas ut. Där anges att en uppgift om påföljd som ligger långt tillbaka i tiden inte bör lämnas ut om det inte har inträffat något särskilt som gör att uppgiften fortfarande har aktualitet. Normalt bör inte heller en uppgift om bagatellbrott lämnas ut. Uppgifter om en allvarlig påföljd bör däremot oftare lämnas ut (Säkerhetsskydd, prop. 1995/96:129, s. 85).

Det är Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden som beslutar om uppgifterna som hämtas vid registerkontrollen ska lämnas ut till arbetsgivaren, se vidare avsnitt 5.4.2. Innan en uppgift lämnas ut ska den som uppgiften avser som huvudregel ges tillfälle att yttra sig över uppgiften (3 kap. 20 §). Det får inte framgå av svaret till den som har beslutat om registerkontroll att det finns en uppgift om den kontrollerade som inte lämnas ut, se 5. kap. 21 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

3.5.5 Säkerhetsskyddsavtal

I säkerhetsskyddslagen finns särskilda bestämmelser om s.k. säkerhetsskyddsavtal. Statliga myndigheter, kommuner och landsting som avser att genomföra en upphandling och ingå ett avtal om varor, tjänster eller byggtreprenader ska se till att det i ett säkerhetsskyddsavtal anges hur kraven på säkerhetsskydd ska tillgodoses av leverantören. Denna skyldighet gäller om det i upphandlingen förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre eller om upphandlingen i övrigt avser eller ger leverantören tillgång till säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet (2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen).

Det huvudsakliga syftet med ett säkerhetsskyddsavtal är att reglera de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs för den säkerhetskänsliga verksamhet som omfattas av ett kontrakt om varor, tjänster eller byggentreprenader. Avtalet utgör en grund för att besluta om vilka anställningar och annat deltagande hos leverantören som ska placeras i säkerhetsklass.

Säkerhetsskyddsavtal är av stor betydelse för att nödvändiga tjänster och varor ska kunna upphandlas inom skyddsvärda verksamheter. Det kan t.ex. gälla kärnkraftverk, flygplatser eller annan verksamhet som bedrivs vid skyddsobjekt. Ett annat exempel är en leverantör som får tillgång till lokaler där säkerhetskänslig verksamhet bedrivs (prop. 2017/18:89 s. 104 f.)

4 Lagen om belastningsregister

4.1 Inledning

Uppgifter om den som har dömts eller på annat sätt lagförts för brott finns i det belastningsregister som förs av Polismyndigheten. Före den nya polisorganisationen år 2015 fördes registret av Rikspolisstyrelsen.

Bestämmelser om belastningsregistret finns i lagen (1998:620) om belastningsregister med tillhörande förordning (1999:1134). Dessa författningar tillkom som en del av en större reform av polisens register 1998 och som bl.a. innebar att det tidigare person- och belastningsregistret ersattes av ett belastningsregister och ett misstankeregister, i syfte att hålla uppgifter om påföljder och uppgifter om misstankar om brott åtskilda (Polisens register, prop. 1997/98:97; se även Riktlinjer för registreringen av påföljder m.m., prop. 1994/95:144). Det innebär att det alltså inte är tillåtet att registrera misstankar om brott i belastningsregistret. Sådana uppgifter får i stället föras av Polismyndigheten i ett särskilt misstankeregister, se lagen (1998:621) om misstankeregister med tillhörande förordning (1999:1135). Som framgår av våra direktiv är vårt uppdrag begränsat till att avse uppgifter som förs i belastningsregistret.

I detta kapitel redogör vi för de bestämmelser som reglerar innehållet i och ändamålen för belastningsregistret samt för de bestämmelser som anger under vilka förutsättningar uppgifter ur registret får lämnas ut eller gallras (avsnitt 4.2–4.5).

4.2 Belastningsregistrets innehåll

Enligt 3 § lagen om belastningsregistret innehåller registret uppgifter om den som genom dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande om ordningsbot har ålagts påföljd för brott (punkten 1), ålagts

förvandlingsstraff för böter (punkten 2), fått påföljdseftergift vid allvarlig psykisk störning (punkten 3), meddelats åtalsunderlåtelse (punkten 4) eller meddelats vissa kontaktförbud eller tillträdesförbud (punkten 5).

Belastningsregistret innehåller även uppgifter om domar och beslut som har meddelats i utlandet. Det avser dels uppgifter från en myndighet i en stat som tillhör Interpol, från Interpol eller från Europol om uppgiften avser en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige (4 § 1), dels uppgifter som lämnas från en stat enligt en överenskommelse mellan Sverige och den staten (4 § 2). En förutsättning för att uppgifter av detta slag ska föras in i belastningsregistret är emellertid att uppgifterna motsvarar domar eller beslut enligt 3 §.

Särskilda regler gäller om det rör sig om uppgifter i en dom eller ett beslut som har meddelats i en annan medlemsstat inom EU, och som överförs till Sverige med stöd av rambeslutet om kriminalregister¹. Enligt vad som uttryckligen föreskrivs i lagen om belastningsregister ska sådana uppgifter alltid föras in i belastningsregistret (4 a §). Det innebär att även uppgifter om den som har begått en gärning som inte motsvarar brott enligt svensk lag eller om någon har begått en gärning innan han eller hon har fyllt 15 år ska föras in i registret. Av bestämmelsen i 6 § tredje stycket framgår att sådana uppgifter inte ska lämnas ut till svenska myndigheter i andra fall än vad som behövs för att kunna utföra tillsyn över Polismyndighetens personuppgiftsbehandling enligt lagen om belastningsregister.

Närmare regler om vilka uppgifter belastningsregistret ska innehålla om den som registreras finns i 2–9 §§ förordningen om belastningsregister.

4.3 Belastningsregistrets ändamål

Belastningsregistret får endast föras för vissa specifika ändamål. Dessa framgår av 2 § lagen om belastningsregister.

Det övergripande ändamålet för belastningsregistret är att olika myndigheter, framför allt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt ska få tillgång till de uppgifter som

¹ Rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll.

behövs i verksamheten. I enlighet härmed behöver Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen uppgifter om tidigare brottslighet och belastningar för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott (2 § första stycket 1).² På motsvarande sätt behöver åklagarmyndigheter ha tillgång till dessa uppgifter för att kunna besluta om förundersökning och åtal samt utfärda strafföreläggande (2 § första stycket 2), och de allmänna domstolarna för att kunna straffmäta och bestämma påföljd (2 § första stycket 3).

Ett annat ändamål för belastningsregistret är att tillgodose Polismyndighetens och andra myndigheters behov av uppgifter om belastningar vid vissa lämplighetsprövningar, tillståndsprövningar och andra prövningar som anges i författning (2 § första stycket 4). Exempel på lämplighetsprövningar är Kriminalvårdens prövning av besökare till intagna i anstalt eller häkte, Transportstyrelsens prövning i ärenden enligt körkortslagen (1998:488) och kommunernas prövning i ärenden enligt alkohollagen (2010:1622). Exempel på tillståndsprövningar som berättigar till tillgång till uppgifter i belastningsregistret är Polismyndighetens tillstånd i passärenden och vapenärenden. Även regeringens tillgång till uppgifter från registret för prövningar i t.ex. ärenden om nåd i brottmål eller utlämning på grund av brott är hänförliga till detta ändamål för belastningsregistret.

Registret får slutligen också användas för att lämna ut uppgifter till enskild som är av särskild betydelse i hans eller hennes verksamhet (2 § andra stycket). En sådan rätt till uppgifter i registret tillkommer larminstallationsföretag och vissa enskilda arbetsgivare inom vårdsektorn, se avsnitt 4.4.5.

Uppgifter i belastningsregistret får, utöver vad som framgår av lagen om belastningsregister, behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål. En sådan vidarebehandling anses förenlig med det ursprungliga ändamålet och har därmed bedömts som förenlig med artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen (jfr prop. 1997/98:97 s. 159).

² Enligt lydelse som föreslås träda i kraft den 30 juni 2019, se Personuppgiftsbehandling i viss verksamhet som rör allmän ordning och säkerhet – anpassningar till EU:s dataskyddsreform, prop. 2018/19:65.

4.4 Utlämnande

4.4.1 Inledning

För uppgifter i belastningsregistret gäller absolut sekretess, se avsnitt 3.4.1. Uppgifter från belastningsregistret får därför endast lämnas ut med stöd av bestämmelser som bryter sekretessen. Sådana bestämmelser finns i lagen om belastningsregister, säkerhetsskyddslagen (2018:85) och tillhörande förordningar. De sekretessbrytande bestämmelser som finns i säkerhetsskyddslagen har behandlats i avsnitt 3.5.4.

4.4.2 Utlämnande till myndigheter

I 6 § lagen om belastningsregister regleras vilka myndigheter som har rätt att begära utdrag ur belastningsregistret. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Datainspektionen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har rätt att få tillgång till uppgifter för sin tillsynsverksamhet. Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndighet och allmän domstol har rätt till uppgifter som behövs i myndigheternas brottsbekämpande, lagförande och dömande verksamhet samt förvaltningsdomstol för att kunna göra vissa prövningar. Uppgifter ur registret får slutligen även lämnas till andra myndigheter än de för vilkas räkning registret främst förs, dock endast i den utsträckning som regeringen föreskriver det för vissa slag av ärenden. I enlighet härmed finns det bestämmelser som ger myndigheter rätt till uppgifter ur belastningsregistret i förordningen om belastningsregister (10–18 §§). Utifrån vårt uppdrag redovisar vi här endast de uppgifter som har betydelse för anställning eller uppdrag.

Enligt 10 § förordningen om belastningsregister har vissa myndigheter på begäran rätt till ett fullständigt belastningsregisterutdrag i ärenden om anställning eller uppdrag hos myndigheten. Det gäller statsråd som är föredragande i ärenden om anställning som domare eller hyresråd, eller den statsrådet bemyndigar för utredning i ett sådant ärende, Säkerhetspolisen i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten, Kriminalvården i fråga om den som avses anställas eller anlitas för vissa uppdrag och Försvarsmakten i fråga om den som avses anställas för tjänstgöring i internationella militära

insatser. Motsvarande gäller för Domstolsverket i fråga om den som avses anställas som notarie, Domarnämnden i ärenden om anställning som domare eller hyresråd och allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol i fråga om en nämndeman som ska påbörja tjänstgöring i domstolen.

Av 11 § framgår vilka myndigheter som på begäran har rätt till ett begränsat belastningsregisterutdrag som endast utvisar uppgifter om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter. Myndigheter som har rätt till ett sådant begränsat registerutdrag i ärenden om anställning eller uppdrag är Riksbanken i fråga om den som avses anställas som bevaknings- eller transportpersonal, statliga, kommunala eller landstingskommunala myndigheter i fråga om den som avses anställas eller anlitas som uppdragstagare inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare och Rättsmedicinalverket i fråga om den som avses anställas eller anlitas som uppdragstagare i den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten.

I 12–17 §§ regleras vilka myndigheter som på begäran har rätt till ett begränsat belastningsregisterutdrag som endast utvisar uppgifter om vissa i bestämmelserna angivna brott. Med anledning av vårt uppdrag finns skäl att här lyfta fram Finansinspektionens rätt till ett begränsat registerutdrag, som utvisar bl.a. tillgreppsbrott och ekonomisk brottlighet om brotten lett till annan påföljd än penningböter, för att kunna utföra lämplighetsprövning av ledningen och andra i finansiella företag (16 f §). Finansinspektionen har också rätt att i ärenden om tillstånd för försäkringsdistribution begära registerutdrag som utvisar om den sökande har dömts för bl.a. tillgreppsbrott eller ekonomisk brottlighet (13 a §).

För myndigheter som har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret gäller en behovs- och proportionalitetsprincip (7 § lagen om belastningsregister). Den innebär att myndigheten i varje enskilt fall noga ska pröva behovet av information i förhållande till den olägenhet det innebär för den registrerade att uppgiften lämnas ut. En myndighet får alltså inte begära registerutdrag om ärendet kan avgöras utan kännedom om vad som är antecknat i registret. En prövning ska även alltid göras om behovet av information kan tillgodoses på något annat, mindre ingripande sätt. Bestämmelsen infördes av hänsyn till den dömdes möjlighet till rehabilitering och vikten av att

uppgifter om hans eller hennes brottslighet inte kommer fram om det inte är absolut nödvändigt (prop. 1997/98:97 s. 83 och 170).

4.4.3 Myndigheter med direktåtkomst

Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndigheter, Kriminalvården, Migrationsverket, Domstolsverket och allmänna domstolar får ha direktåtkomst till uppgifter i belastningsregistret. Även Transportstyrelsen, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg och länsstyrelser får ha direktåtkomst till vissa särskilt angivna uppgifter i belastningsregistret. Direktåtkomsten ska dock begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut med stöd av lagen om belastningsregister med tillhörande förordning (19 och 20 §§ förordningen om belastningsregister).

Vad som avses med direktåtkomst kommer vi att närmare behandla i avsnitt 6.3.4.

4.4.4 Egen begäran om registerutdrag

I lagen om belastningsregister finns bestämmelser som ger den enskilde en rätt att få del av uppgifter ur belastningsregistret om sig själv.

En enskild har rätt att en gång per kalenderår utan avgift få ta del av samtliga uppgifter ur belastningsregistret om sig själv (9 § första stycket). En enskild har även rätt att i vissa specifika fall få ut ett begränsat registerutdrag om sig själv (9 § andra stycket 2–6). Enligt vad som framgår där tillkommer den enskilde en sådan rätt enligt bestämmelser i skollagen (2010:800), lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution, lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

En enskild har också rätt till ett begränsat registerutdrag för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där (9 § andra stycket 1).

Vilka uppgifter som ett begränsat registerutdrag enligt 9 § andra stycket ska innehålla framgår av 22 och 22 a §§ förordningen om belastningsregister.

En egen begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig. Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person (9 § fjärde stycket).³

4.4.5 Utlämnande av uppgifter till annan enskild

En enskild har i viss utsträckning rätt att få uppgifter ur belastningsregistret om en annan enskild. Det gäller i den utsträckning regeringen föreskrivit det, om det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott (10 § första stycket lagen om belastningsregister). Av 21 § förordningen om belastningsregister framgår att en sådan rätt, i fråga om den som avses anställas eller anlitas som uppdragstagare, tillkommer dels de larminstallationsföretag som avses i lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m., dels en enskild sammanslutning eller en person som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom.

Uppgifter om enskild kan även lämnas till annan enskild, om denne styrker att hans eller hennes rätt är beroende av en uppgift ur registret och regeringen medger att uppgiften lämnas ut (10 § andra stycket lagen om belastningsregister).

4.5 Gallring

Bestämmelser om när uppgifter i belastningsregistret ska gallras finns i 16–18 §§ lagen om belastningsregister.

Uppgifter ur belastningsregistret ska alltid gallras om den registrerade frikänns, beviljas resning, får avgörandet undanröjt eller upphävt eller avlider (16 §).

³ Enligt lydelse som föreslås träda i kraft den 30 juni 2019, se prop. 2018/19:65.

Uppgifter ur belastningsregistret ska vidare gallras när viss tid har förflutit (17 §). Denna tid är som huvudregel tio år efter domen eller beslutet. En sådan gallringsfrist gäller vid uppgifter om skyddstillsyn, villkorlig dom, ungdomsvård, överlämnande till missbruksvård, ungdomstjänst samt beslut om påföljdseftergift vid allvarlig psykisk störning, åtsunderlåtelse, kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen om europeisk skyddsorder. En sådan frist gäller även för uppgifter om fängelsestraff som ska anses verkställt genom tidigare frihetsberövande eller om den registrerade har befriats från fängelsestraff genom nåd. Är den registrerade under 18 år vid tidpunkten för brottet eller brotten ska uppgifterna i vissa fall i stället gallras fem respektive tre år efter domen eller beslutet.

Uppgifter om böter ska gallras fem år efter domen, beslutet eller godkännandet av strafföreläggandet eller ordningsboten. Även beslut om tillträdesförbud ska gallras fem år efter beslutet. Uppgifter om fängelsestraff som har fallit bort på grund av påföljdsprekription eller förvandlingsstraff för böter som har fallit bort enligt bötesverkställighetslagen (1979:189) ska gallras fem år efter att straffet föll bort.

Uppgifter om fängelsestraff och förvandlingsstraff för böter ska gallras tio år efter frigivningen. Motsvarande gallringsfrist för uppgifter om slutna ungdomsvård är tio år efter att påföljden verkställts och för uppgifter om överlämnande till rättspsykiatrisk vård tio år efter utskrivningen.

Uppgifter i en dom eller ett beslut som har meddelats i en annan medlemstat inom EU ska gallras så snart Polismyndigheten har underrettats av myndigheten i den överförande staten om att uppgiften har gallrats i den staten och senast tjugo år efter domen eller beslutet (17 § a).

Gallringstiden påverkas om det görs nya anteckningar i registret. Om det görs sådana anteckningar, som avser annat än penningböter, före utgången av den tid som uppgifter ska gallras enligt 17 §, ska inte någon av uppgifterna gallras så länge någon av dem ska finnas kvar i registret (18 § första stycket). Den längsta tid som en uppgift finns kvar i belastningsregistret är 20 år efter domen eller beslutet. I fråga om uppgifter om fängelsestraff eller överlämnande till rättspsykiatrisk vård gäller dock detta endast om det förflutit tio år från frigivningen respektive utskrivningen (18 § andra stycket jämförd med 17 § 1 och 7).

5 Registerkontroll i arbetslivet

5.1 Inledning

Vissa begränsade delar av arbetsmarknaden omfattas av ett regelverk som ger arbetsgivare, såväl offentliga som privata, rätt att ta del av uppgifter ur belastningsregistret inför ett beslut om anställning, s.k. fakultativ registerkontroll. I vissa fall går denna reglering längre på så sätt att den ålägger arbetsgivare en skyldighet att göra en sådan kontroll, s.k. obligatorisk registerkontroll. Härutöver finns det bestämmelser om registerkontroll som indirekt påverkar den enskildes möjligheter att få anställning inom en viss sektor. Det handlar t.ex. om yrken som förutsätter legitimation eller som ska utövas inom verksamhet som är tillståndspliktig eller står under särskild tillsyn. Exempel på sådana yrken är legitimerade yrken inom hälso- och sjukvården, våktare, skyddsvakter och delgivningsmän. Registerkontroll inför anställning sker slutligen också med stöd av säkerhetsskyddslagstiftningen, se avsnitt 3.5.

I detta kapitel redogör vi dels för författningsreglerad registerkontroll, fakultativ som obligatorisk, som sker i samband med anställning, s.k. formell registerkontroll (avsnitt 5.2), dels för den kontroll som sker utan författningsstöd genom att arbetsgivaren begär att den arbetssökande själv inhämtar ett belastningsregisterutdrag och visar det för arbetsgivaren, s.k. informell registerkontroll (avsnitt 5.3). Kapitlet innehåller en särskild redovisning av tidigare utredningar på området (avsnitt 5.3.3). Slutligen finns en översiktlig beskrivning av den registerkontroll som utförs av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden enligt säkerhetsskyddslagstiftningen (avsnitt 5.4).

Det kan redan här framhållas att vi under utredningen har slagits av att de bestämmelser som reglerar tillåtligheten av registerkontroll spretar och är svåröverskådliga på ett sätt som försvårar tolkningen och tillämpningen. Det kan således i vissa fall vara svårt att förstå

varför en verksamhet ges rätt till registerkontroll medan en annan, till synes likvärdig, verksamhet, inte har någon sådan rätt. En förklaring ligger givetvis i att reglerna om registerkontroll har tillkommit under lång tid och vid skilda tillfällen när ett specifikt behov uppkommit. Inte desto mindre är det vår uppfattning att det finns behov av en samlad översyn av regelverket, bl.a. för att i lag tydliggöra vilka skäl som kan berättiga till registerkontroll utifrån dess integritetskänsliga beskaffenhet och för att samlat se över den lagtekniska strukturen. En sådan översyn ligger dock utanför ramen för detta uppdrag.

5.2 Formell registerkontroll

5.2.1 Obligatorisk registerkontroll

Inledning

Bestämmelser som föreskriver en skyldighet för arbetsgivaren att kontrollera en arbetssökandes belastningsregister finns för olika verksamheter som innefattar arbete med barn: skolverksamhet, verksamhet som utför stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder och verksamhet avseende boenden som tar emot barn. Det finns även en författningsreglerad skyldighet för företag som ska bedriva försäkringsdistribution att kontrollera vissa av sina anställdas belastningsregister inför en ansökan om tillstånd att bedriva en sådan verksamhet. Likaså finns det en författningsreglerad skyldighet att kontrollera belastningsregister inför vissa anställningar inom domstolsväsendet.

Det är en arbetsrättslig grundprincip att en arbetsgivare är fri att anställa den som han eller hon tycker är lämplig. Det finns således inget förbud för en arbetsgivare att anställa en person som förekommer i belastningsregistret, utan varje arbetsgivare får själv göra en bedömning av vilken betydelse som eventuell förekomst av brottslighet har. Detta gäller även vid rekryteringar till verksamheter där registerkontroll är obligatorisk.

Registerkontroll av personal i skolverksamhet

Bestämmelser om kontroll av utdrag ur belastningsregistret av personal i skolverksamhet finns i skollagen (2010:800). En sådan registerkontroll ska göras avseende den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan samt inom viss annan pedagogisk verksamhet (2 kap. 31 § första stycket). Kravet på registerkontroll omfattar även den som genom huvudmannens försorg arbetar inom de berörda verksamheterna på i huvudsak samma villkor som en där anställd person, t.ex. inhyrd personal från ett bemanningsföretag eller enskilda uppdragstagare som utför stödfunktioner såsom städning, skolmåltider, skolskjuts eller fastighetsskötsel (Utvidgad registerkontroll inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg, prop. 2007/08:28, s. 9 f. och 15 f.). Detsamma gäller den som utför praktiktjänstgöring eller arbetspraktik (2 kap. 31 § andra stycket).

Registerkontrollen innebär att den arbetssökande ska lämna ett belastningsregisterutdrag, som är högst ett år gammalt, till arbetsgivaren. Om detta inte görs får den arbetssökande inte anställas, anlitas eller tas emot i verksamheten (2 kap. 31 § första och tredje stycket).

Den som erbjuds en förnyad anställning hos samma arbetsgivare ska lämna ett nytt registerutdrag till arbetsgivaren. Undantag från denna skyldighet föreligger om erbjudandet lämnas inom ett år (2 kap. 32 §).

Registerutdraget ska återlämnas i original om den arbetssökande begär det (2 kap. 33 § skollagen).

Den som söker en anställning eller vad som jämställs med en anställning inom skolverksamhet har enligt 9 § andra stycket 2 lagen (1998:620) om belastningsregister rätt att få ett begränsat utdrag ur registret. Utdraget får enligt 22 § tredje stycket förordningen (1999:1134) om belastningsregister endast innehålla uppgifter om mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott. Uppgifter om dessa brott är enligt regeringen sådana som kan vara av betydelse vid en lämplighetsprövning med syfte att förebygga övergrepp mot barn och ungdomar (Lämplighetsprövning av personal inom förskoleverksamhet, skola och barnomsorg, prop. 1999/2000:123, s. 27 f.)

Registerkontroll av personal som utför stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder

Den som enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) bedriver verksamhet som omfattar insatser åt barn med funktionshinder, får inte anställa någon för sådana insatser utan att först kontrollera om han eller hon förekommer i belastningsregistret. Bestämmelser om en sådan obligatorisk registerkontroll finns i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder, som även anger att registerkontroll ska göras avseende uppdragstagare, anställd hos ett bemanningsföretag eller annan som ingått avtal med den som bedriver sådan verksamhet och som erbjuds eller tilldelas arbetsuppgifter som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder och fullgör dessa uppgifter som om han eller hon var anställd i verksamheten. Detsamma gäller den som erbjuds praktiktjänstgöring som omfattar stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder. Registerutdraget får inte vara äldre än ett år (1 §).

Den som erbjuds anställning, uppdrag eller praktiktjänstgöring ska på begäran lämna ett registerutdrag till arbets- eller uppdragsgivaren. Motsvarande gäller den som tilldelas arbetsuppgifter eller som erbjuds anställning som personlig assistent av den assistansberättigade själv (2 §).

Skyldigheten att kontrollera registerutdrag omfattar inte en förälder som ska utföra insatser åt sitt eget barn eller en person som ska anställas på nytt och för mindre än ett år sedan var anställd hos samma arbetsgivare (3 §).

Registerutdrag ska återlämnas i original om den arbetssökande begär det. Utdraget eller en kopia av det ska bevaras i minst två år från det att anställningen, uppdraget eller praktiktjänstgöringen påbörjades (4 §).

Den som söker en anställning eller vad som jämställs med en anställning inom LSS-verksamhet för barn har enligt 9 § andra stycket 5 lagen om belastningsregister rätt att få ett begränsat utdrag ur registret. Utdraget får enligt 22 § femte stycket förordningen om belastningsregister endast innehålla anteckningar om mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott. Det motsvarar de brott som kontrolleras vid anställning av personal i skolverksamhet.

Registerkontroll av personal vid boende som tar emot barn

Enligt lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, får hem för vård eller boende (HVB) eller stödboenden enligt 6 kap. socialtjänstlagen (2001:453) som tar emot barn inte anställa någon om inte kontroll görs av belastnings- och misstankeregistret. Detsamma gäller den som erbjuds uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande vid ett sådant hem eller boende under omständigheter liknande dem som förekommer vid anställning inom verksamheten.

Den som erbjuds anställning, uppdrag, praktiktjänstgöring eller liknande vid ett HVB eller ett stödboende ska lämna ett registerutdrag till arbetsgivaren. Utdraget ska vara högst sex månader gammalt. Skyldigheten att lämna ett sådant utdrag gäller emellertid inte om arbetsgivaren inhämtar utdraget (1 §). Ett HVB har nämligen rätt att på egen hand inhämta ett belastningsregisterutdrag i enlighet med 11 § första stycket 5 eller 21 § första stycket 2 förordningen om belastningsregister, se avsnitt 5.2.2.

Registerutdrag ska återlämnas i original om den arbets sökande begär det. Utdraget eller en kopia av det ska bevaras under minst två år från det att anställningen, uppdraget eller praktiktjänstgöringen påbörjades (3 §).

Den som söker en anställning eller vad som jämföras med en anställning vid ett HVB eller ett stödboende har enligt 9 § andra stycket 4 lagen om belastningsregister rätt att få ett begränsat utdrag ur registret. Utdraget får enligt 22 § fjärde stycket förordningen om belastningsregister innehålla fler uppgifter jämfört med ett utdrag för anställning i skolverksamhet eller i LSS-verksamhet för barn, t.ex. anteckningar om misshandel, människohandel, olaga frihetsberövande, olaga tvång, grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, olaga förföljelse, äktenskapstvång, olaga hot, rån, hets mot folkgrupp, olaga diskriminering, narkotikabrott, dopingbrott, narkotikasmuggling och grov olovlig försäljning av alkohol. Regeringen har motiverat denna skillnad med att i HVB vistas ofta barn med missbruksproblem och andra sociala problem och att det är viktigt att de kan få den trygghet, det stöd och den hjälp som de är i behov av. Registerkontrollen bör därför omfatta brottslighet som är av sådant slag att det föreligger en omedelbar risk för att barnen i HVB ska

utsättas för kränkningar eller övergrepp (Registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn, prop. 2006/07:37, s. 18 f.)

Registerkontroll av personal för att få tillstånd att bedriva försäkringsdistribution

Med anledning av EU:s försäkringsdistributionsdirektiv¹ har det införts en ny reglering om försäkringsdistribution. Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution, som ersatt lagen (2005:405) om försäkringsförmedling. Enligt 2 kap. 1 och 3 §§ lagen om försäkringsdistribution får en försäkringsförmedlare som huvudregel bedriva försäkringsdistribution endast efter tillstånd av Finansinspektionen och registrering hos Bolagsverket.

I enlighet med artikel 10.3 i försäkringsdistributionsdirektivet får en fysisk person beviljas tillstånd enligt lagen om försäkringsdistribution endast om han eller hon uppfyller krav på godandel. Det innebär att han eller hon inte får förekomma i belastningsregistret avseende vissa allvarliga förmögenhetsbrott eller viss allvarlig ekonomisk brottslighet och att han eller hon har visat skötsamhet i ekonomiska angelägenheter (2 kap. 7 § första stycket 2 lagen om försäkringsdistribution). För att tillstånd ska ges en juridisk person ställs motsvarande krav på den som ska ingå i den juridiska personens ledning eller vara ersättare för denne (2 kap. 8 § första stycket 3). Detsamma gäller om det finns anställda som direkt deltar i distributionen av försäkringar för den juridiska personens räkning (2 kap. 8 § första stycket 4). Det är i det sistnämnda fallet den juridiska personen som på egen hand ska utföra registerkontrollen genom att begära att den anställde visar upp ett utdrag ur belastningsregistret (2 kap. 8 § andra stycket och 3 kap. 5 § förordningen om försäkringsdistribution).

Den anställde som ska distribuera försäkringar för den juridiska personens räkning har enligt 9 § andra stycket 3 lagen om belastningsregister rätt att få ut ett begränsat utdrag ur registret. Utdraget får enligt 22 a § förordningen om belastningsregister endast innehålla upplysning om den enskilde förekommer eller inte förekommer för

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution.

sådan brottslighet som anges i 3 kap. 1 § förordningen om försäkringsdistribution. Det gäller brott eller medhjälp till brott mot 8 kap. (stöld, rån och andra tillgreppsbrott), 9 kap. (bedrägeri och annan oredlighet), 10 kap. (förskingring, annan trolöshet och mutbrott), 11 kap. (brott mot borgenärer m.m.), 12 kap. (skadegörelsebrott), 14 kap. (förfalskningsbrott) eller 15 kap. (mened, falskt åtal och annan osann utsaga) brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69), lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall eller lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. En förutsättning är dock att det lägsta föreskrivna straffet är fängelse och att en dom eller ett beslut meddelats eller ett strafföreläggande godkänts inom fem år före den dag då kontrollen i registret görs.

Det registerutdrag som ska visas upp för arbetsgivaren får inte vara äldre än tre månader. Den utförda kontrollen får inte dokumenteras på annat sätt än genom en anteckning om att registerutdraget har visats upp. Endast uppgifter om anställda som inte förekommer i belastningsregistret får ligga till grund för ansökan om tillstånd eller anmälan om registrering (3 kap. 5 § förordningen om försäkringsdistribution).

Lagen om försäkringsdistribution behandlas även i kapitel 9, då utifrån att Finansinspektionen som tillsynsmyndighet får kontrollera om en enskild som ska lämplighetsprövas enligt lagen förekommer eller inte förekommer i belastningsregistret, jfr 13 a § förordningen om belastningsregister.

Registerkontroll av personal inom domstolsväsendet

Inom vissa verksamheter där det ställs särskilt höga krav på laglydnad, lämplighet och pålitlighet ska utdrag ur belastningsregistret göras inför anställning. Det motiveras av att det skulle skada allmänhetens förtroende allvarligt om tjänster innehas eller uppdrag utförs av personer som är dömda för brott. En sådan verksamhet är domstolsväsendet.

Enligt 7 a § notarietförordningen (1990:469) ska Domstolsverket inhämta uppgifter ur belastningsregistret enligt förordningen om belastningsregister beträffande den som verket avser att anställa som

notarie, under förutsättning att behovs- och proportionalitetsprincipen i lagen om belastningsregister inte hindrar det. Motsvarande krav på registerkontroll finns för Domarnämnden i ett ärende om anställning som domare eller hyresråd innan nämnden för upp en sökande på förslag (4 § förordningen [2010:1793] med instruktion för Domarnämnden) och för en allmän domstol eller en allmän förvaltningsdomstol innan en nämndeman börjar sin tjänstgöring i domstolen (44 a § förordningen [1996:379] med hovrättsinstruktion, 44 a § förordningen [1996:380] om kammarrättsinstruktion 50 b § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion och 43 b § förordningen [1996:382] med förvaltningsrättsinstruktion).

Enligt 10 § första stycket förordningen om belastningsregister har domstolsväsendet rätt till ett fullständigt belastningsregisterutdrag enligt följande.

Domstolsverket:	i fråga om den som avses anställas som notarie (punkten 17)
Domarnämnden:	i ärenden om anställning som domare eller hyresråd (punkten 18)
Allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol:	i fråga om en nämndeman som ska påbörja tjänstgöring i domstolen (punkten 21)

Föredragande statsråd, eller den statsrådet bemyndigar, har i ärenden om anställning som domare eller hyresråd också rätt till ett fullständigt belastningsregisterutdrag enligt punkten 1. Det finns emellertid inte någon reglerad skyldighet att inhämta ett sådant utdrag inför en föredragning avseende anställning av domare eller hyresråd.

5.2.2 Fakultativ registerkontroll

Inledning

Vid sidan av den obligatoriska registerkontrollen finns det bestämmelser som ger arbetsgivaren en rätt, inte en skyldighet, att begära registerutdrag inför en anställning eller ett uppdrag. Det är alltså i

dessa fall frivilligt för arbetsgivaren att kontrollera en arbetssökandes belastningsregister. Det är en mängd olika verksamheter, med varierande uppdrag och skyddsintressen, som har möjlighet till en mer eller mindre omfattande registerkontroll. I det följande redogör vi för de regler som avser rätt till registerkontroll i samband med en anställning eller ett uppdrag.

Registerkontroll av personer som arbetar med barn

EU-direktivet om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi² innehåller krav på att arbetsgivare ska ha rätt att få uppgifter om sexualbrott mot barn och barnpornografibrott i kriminalregistret när de rekryterar personal till viss yrkesverksamhet eller organiserad frivilligverksamhet där arbetet innefattar direkta och regelbundna kontakter med barn (artikel 10.2). Direktivets krav på tillgång till uppgifter i belastningsregistret har genomförts i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn (Stärkt skydd för barn mot sexuella övergrepp, prop. 2012/13:194).

Enligt 1 § ska den som erbjuds en anställning i staten, en kommun, ett landsting, ett företag eller en organisation, om arbetet innebär direkt och regelbunden kontakt med barn, på begäran av den som erbjuder anställningen visa upp ett belastningsregisterutdrag. Motsvarande gäller för den som erbjuds eller tilldelas uppgifter som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn inom sådan verksamhet, om det sker genom uppdrag, anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten eller praktiktjänstgöring (3 §). Lagen omfattar alltså såväl personer som i sin yrkesutövning kommer i kontakt med barn, t.ex. personal vid gymnasieskolor, som personer som är ledare i olika ideella barnverksamheter, t.ex. idrottsföreningar. Även personer som arbetar med barn i stiftelser och trossamfund omfattas av lagen.

Lagen innebär en fakultativ rätt att begära att registerutdrag visas upp av den som ska arbeta med barn. Som skäl för att registerkontrollen ska vara fakultativ anförde regeringen att det framför allt inom ideella verksamheter kan förekomma en stor mängd olika

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF.

uppdrag som löper på både kortare och längre tid och att det beroende på uppdragets art i vissa fall kan framstå som uppenbart obehövt att begära registerutdrag. En obligatorisk registerkontroll skulle därför innebära en alltför stor administrativ börda (prop. 2012/13:194 s. 32).

Registerutdraget får inte vara äldre än ett år (4 §). Kontrollen får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att registerutdraget har visats upp (5 §). Lagen är subsidiär i förhållande till andra författningar som reglerar registerkontroll för arbete som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn inom berörda verksamheter (6 §). Det innebär att bestämmelserna i lagen om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn, lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och skollagen ska tillämpas före lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Den som ska arbeta med barn har enligt 9 § andra stycket 6 lagen om belastningsregister rätt att få ett begränsat utdrag ur registret. Utdraget får enligt 22 § sjätte stycket förordningen om belastningsregister endast innehålla anteckningar om mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott. Det motsvarar de brott som kontrolleras avseende personal i skolverksamhet och personal som utför stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder.

Registerkontroll av personal i verksamhet som ställer särskilt höga krav på säkerhet och laglydnad

Vissa myndigheter har rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret inför anställning eller uppdrag för att de bedriver verksamhet som ställer höga krav på säkerhetsmedvetande och säkerhetsarbete, men också på laglydnad, lojalitet och lämplighet. Dessa myndigheter hanterar mycket känslig information och bedriver en verksamhet som är av väsentlig betydelse för samhället. En felrekrytering kan allvarligt skada verksamheten och allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Enligt 10 § första stycket förordningen om belastningsregister har följande myndigheter rätt till ett fullständigt belastningsregisterutdrag.

Säkerhetspolisen:	i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten (punkten 4)
Kriminalvården:	i fråga om den som avses anställas eller anlitas för vissa uppdrag, t.ex. övervakare och personutredare (punkten 9)
Försvarsmakten:	i fråga om den som avses anställas för tjänstgöring i internationella militära insatser (punkten 13)

Härutöver har Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet, i fråga om dels totalförsvarspliktiga som skrivs in eller är inskrivna för värnplikt, dels de som avses att antas eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten, rätt till ett begränsat belastningsregisterutdrag (15 §), liksom Riksbanken i fråga om den som avses att anställas som bevaknings- eller transportpersonal (11 § första stycket 4).

Tidigare reglerades även polisens rätt att inhämta uppgifter ur belastningsregistret i 10 §. I samband med den reform som genomfördes av polisorganisationen den 1 januari 2015, ändrades 10 § till att endast omfatta Säkerhetspolisen. Skälet för ändringen var att Polismyndigheten framöver skulle föra belastningsregistret, vilket innebar att myndighetens åtkomst till uppgifter i registret inte längre behövde regleras då hanteringen av uppgifter i registret sker inom myndigheten (En ny organisation för polisen, prop. 2013/14:110, s. 450 och 607).

Registerkontroll av personal i enskild verksamhet som förebygger eller beivrar brott

Om det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott kan en enskild enligt 10 § lagen om belastningsregister ha

rätt till uppgifter ur belastningsregistret om en annan enskild i de fall regeringen föreskriver det. Ett exempel på en sådan verksamhet är larminstallationsverksamhet. Larminstallationsföretag får således ut uppgifter från belastningsregistret om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter, i fråga om den som företaget avser att anställa eller anlita som uppdragstagare för larminstallationer (21 § första stycket 1 förordningen om belastningsregister). Rätten till en sådan registerkontroll har motiverats med att larmanläggningar utgör ett mycket betydande inslag i den brottsförebyggande och brottsbeivrande verksamheten och att personer med mera omfattande kriminell belastning som ligger nära tillbaka i tiden inte bör få syssla med installation av inbrottslarm (prop. 1982/83:163 med förslag till lag med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m., s. 24 f.).

Andra exempel på brottsförebyggande verksamheter som ställer höga krav på laglydnad, pålitlighet och lämplighet är säkerhets- och bevakningsbranschen, t.ex. bevakningsföretag, skyddsvaktföretag och delgivningsföretag. Personal som ska anställas i ett sådant företag ska vara godkänd med hänsyn till laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt (4 § lagen [1974:191] om bevakningsföretag, 25 § skyddslagen [2010:305] och 3 § lagen [2010:1933] om auktorisation av delgivningsföretag). För dessa verksamheter finns det emellertid inte något författningsstöd för arbetsgivaren att kontrollera om en arbetssökande förekommer i belastningsregistret. Däremot utför länsstyrelsen en registerkontroll inom ramen för godkännandeförfarandet av personalen hos ett sådant företag (10 § första stycket 6 d–f förordningen om belastningsregister, 10 § förordningen [1989:149] om bevakningsföretag, 7 § skyddsförordningen [2010:523] och 15 § förordningen [2011:155] om auktorisation av delgivningsföretag).

Registerkontroll av personal inom vård

En myndighet inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare har rätt att få ut ett utdrag ur belastningsregistret som innehåller uppgifter om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare (11 § första stycket 5 förordningen om belastningsregister).

En motsvarande rätt till registerkontroll finns för sådan verksamhet som bedrivs i enskild regi. Med stöd av 10 § lagen om belastningsregister har således regeringen föreskrivit i 21 § första stycket 2 förordningen om belastningsregister att en sådan rätt finns för en enskild sammanslutning eller en person som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda eller vård av barn och ungdom.

Rättsmedicinalverket har också rätt till registeruppgifter om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter, i fråga om den som avses att anställas eller anlitas som uppdragstagare i den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten (11 § första stycket 16 förordningen om belastningsregister).

5.3 Informell registerkontroll

5.3.1 Den enskildes rätt till insyn

Arbetsgivare som inte omfattas av den författningsreglerade registerkontrollen har inte någon uttrycklig rätt enligt lag att begära att en arbetssökande eller en arbetstagare visar upp ett belastningsregisterutdrag inför eller under en anställning. Avsaknaden av en sådan reglering innebär dock inte att det är förbjudet för arbetsgivaren att begära att en arbetssökande eller en arbetstagare själv begär ett utdrag ur belastningsregistret i syfte att visa det för arbetsgivaren. Utdragen begärs i dessa fall med stöd av den rätt till insyn i belastningsregistret som tillkommer den enskilde enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister, se avsnitt 4.4.4. Den kontroll som sker genom denna metod kan beskrivas som en informell registerkontroll.

Möjligheten till insyn i belastningsregistret och dess föregångare kriminal- och polisregistret var länge begränsad. Före 1989 hade enskilda endast undantagsvis rätt att ta del av uppgifter om sig själva. För att få ta del av ett utdrag krävdes vanligen att den sökande genom intyg kunde visa att hans eller hennes rätt var beroende av tillgång till registret (Lag om brottsregister m.m., Ds Ju 1985:8, s. 31 f.).³

³ Det var främst i två situationer som en enskild fick rätt till polisregisterutdrag, dels vid adaptioner från utlandet, dels vid ansökan om arbets- eller uppehållstillstånd i främmande stat (Ds Ju 1985:8 s. 33).

Skälet för den restriktiva inställningen till insyn i registret var framför allt farhågor över att en insynsrätt för enskilda skulle utnyttjas av arbetsgivare för att kräva s.k. strafflöshetsintyg inför anställning.

Frågan om enskildas insynsrätt i registret har behandlats vid ett antal tillfällen (se prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 214, prop. 1979/80:80 om följdlagstiftning till den nya sekretesslagen, s. 48 och prop. 1980/81:18 med förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) m.m., s. 18 f. samt Justitiedepartementets promemoria den 5 februari 1980 med förslag till ändringar i polis- och registerlagarna, dnr 301-80, De registrerades rätt till insyn i kriminal- och polisregistren, Ds Ju 1981:6 och Ds Ju 1985:8). Bedömningen då mynnade ut i att den enskilde inte skulle få ett utdrag ur registret om sig själv, utifrån att det befarades att arbetsgivare eller hyresvärdar skulle utnyttja den enskildes rätt till utdrag för att kräva att arbets- eller bostadssökande visade upp utdrag. Förslag om att den enskilde skulle ta del av uppgifterna via en terminal på polisstationen eller endast få muntliga upplysningar om uppgifterna avfärdades med hänvisning till de praktiska problem sådana lösningar skulle innebära.

Först den 1 januari 1989 infördes en rätt för den enskilde att ta del av uppgifter om sig själv i det dåvarande kriminalregistret genom att få ett skriftligt utdrag ur registret av Rikspolisstyrelsen. I förarbetena till ändringen framhölls visserligen vikten av att förhindra att enskilda tvingas visa upp utdrag ur registret som strafflöshetsintyg, men risken för att registerutdragen skulle missbrukas ansågs inte vara så påtaglig att det fanns anledning att vidta särskilda lagstiftningsåtgärder. Departementschefen avsåg dock att följa utvecklingen noga och vid tecken på missbruk ta upp frågan på nytt (prop. 1987/88:122 om ändringar i kriminal- och polisregisterlagarna m.m., s. 19 f.).

5.3.2 Statistik

Antalet belastningsregisterutdrag som enskilda begär om sig själva har ökat kraftigt under de senaste åren. Enligt uppgifter från Polismyndigheten uppgick antalet registerutdrag som begärts av enskilda enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister till ca 300 000

för år 2018, medan motsvarande antal utdrag uppgick till ca 40 000 för år 2003, se tabell nedan.

Tabell 5.1 Antal utdrag ur belastningsregistret begärda av enskilda enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister under perioden 2003–2018

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
40 686	52 108	71 324	77 381	95 583	111 545	119 475	153 966
2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
171 114	197 599	208 391	217 405	260 576	299 834	304 138	289 898

5.3.3 Tidigare utredningar

Inledning

Enligt våra direktiv står utvecklingen med ett kraftigt ökande antal begärda registerutdrag i strid med lagstiftarens intentioner bakom enskildas insynsrätt i belastningsregistret (jfr avsnitt 5.3.1). Utvecklingen försämrar integritetsskyddet för arbetstagare och arbetssökande på arbetsmarknaden och kan leda till att personer som avtjänat sina straff får svårare att försörja sig på den ordinarie arbetsmarknaden.

Utvecklingen att enskilda använder sin insynsrätt i belastningsregistret för ett annat syfte än vad lagstiftaren avsett uppmärksammades redan 2004 av Rikspolisstyrelsen i en framställan till Justitiedepartementet om en översyn av den enskildes rätt att ta del av uppgifter om sig själv i belastningsregistret, (Ju 2004/8976/L4). Styrelsen anförde i skrivelsen att enskildas insynsrätt har orsakat problem på så sätt att arbetsgivare utan uttryckligt stöd i lag begär att arbetssökande ska visa upp belastningsregisterutdrag och att förfarandet har fått en sådan stor omfattning att skyddet för den personliga integriteten urholkats. Antalet registerutdrag som begärts av enskilda var år 2003 drygt 40 000 enligt styrelsen. Enligt styrelsens bedömning utgjorde ca 75 procent av de som begär registerutdrag arbetssökande. Styrelsen hemställde därför att regeringen skulle göra en översyn av reglerna

i fråga och att översynen borde innefatta om det finns tillräckliga skäl att utvidga kretsen av arbetsgivare som ska anses ha ett godtagbart intresse av utdrag ur belastningsregistret och vilka kriterier som i så fall borde gälla för att en arbetsgivare ska få en sådan rätt. Vidare borde det enligt styrelsen utredas om arbetsgivare ska ha rätt att kräva fullständiga eller begränsade utdrag och om utdragen ska lämnas direkt till arbetsgivaren eller om den arbetssökande själv ska införskaffa dem. Slutligen ansåg styrelsen att det borde utredas om förfaranden att arbetsgivare kräver registerutdrag av arbetssökande utan stöd i lag ska straffbeläggas.

Mot denna bakgrund har regeringen tillsatt ett antal utredningar för att överväga om arbetsgivares möjlighet att genom informell registerkontroll få tillgång till uppgifter i belastningsregistret bör begränsas.

Integritetsutredningen

Integritetsutredningen fick 1999 i uppdrag att se över behovet av lagstiftning eller andra åtgärder för att stärka skyddet av den personliga integriteten i arbetslivet. Uppdraget redovisades i betänkandet *Personlig integritet i arbetslivet* (SOU 2002:18).

Utredningen behandlade frågan om registerkontroll och konstaterade att antalet privata arbetsgivare som ställde som villkor att den som skulle anställas visade upp ett utdrag ur belastningsregistret hade ökat, vilket enligt utredningen innebar en risk för skyddet för den personliga integriteten. Utredningen ansåg att i avvägningen mellan arbetsgivarens intresse av att kontrollera om en arbetstagare gjort sig skyldig till lagöverträdelse och arbetstagarens intresse av skydd för sin personliga integritet, var det endast säkerhetsskäl som berättigade till kontroll.

Utredningen föreslog ett förbud för arbetsgivare att behandla personuppgifter om lagöverträdelse avseende arbetstagare eller arbetssökande. Förbudet skulle dock inte gälla om behandlingen var nödvändig för att bedöma arbetstagarens eller arbetssökandens tillförlitlighet med hänsyn till säkerheten för det allmänna eller för arbetsgivarens verksamhet. För att ge arbetstagaren eller arbetssökanden kontroll över behandlingen föreslog utredningen vidare att arbetsgivaren skulle hämta in uppgifterna från arbetstagaren eller arbetssökanden själv.

Endast om detta inte var möjligt, och under förutsättning av arbetstagarens eller arbetssökandens samtycke, skulle arbetsgivaren få hämta in sådana uppgifter från någon annan.

Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet

Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet fick i uppdrag att lämna förslag till lagreglering av skydd för den personliga integriteten i arbetslivet (dir. 2006:55). I uppdraget ingick att föreslå under vilka förutsättningar arbetsgivare skulle få begära att se arbetssökandes utdrag ur belastningsregistret och överväga vilka uppgifter som i så fall skulle omfattas.

I betänkandet Integritetsskydd i arbetslivet (SOU 2009:44) föreslog utredningen att ett förbud skulle införas för arbetsgivare att utan stöd i lag eller författning meddelad med stöd av lag begära att en arbetstagare visar upp ett utdrag ur belastnings- eller misstankeregistret. Utredningen föreslog vidare att förbudet skulle vara förordat med en skyldighet för den som bryter mot förbudet att betala ekonomiskt och allmänt skadestånd.

Vid remitteringen av betänkandet framkom behov för arbetsgivare att göra registerkontroll även i andra fall än de som i dag är författningsreglerade.

Utredningen om registerutdrag i arbetslivet

Mot bakgrund av bl.a. remissutfallet av betänkandet Integritetsskydd i arbetslivet (SOU 2009:44) tillsatte regeringen Utredningen om registerutdrag i arbetslivet, som fick i uppdrag att kartlägga av vilka skäl arbetsgivare, utan uttryckligt författningsstöd, begär att arbetssökande visar upp utdrag ur belastningsregistret och i vilken utsträckning arbetsgivare begär att redan anställda visar upp ett sådant utdrag (dir. 2013:56). Utredningen skulle vidare analysera vilka åtgärder som krävs för att säkerställa att arbetsgivare inte utan uttryckligt författningsstöd begär att arbetssökande och arbetstagare visar upp utdrag ur belastningsregistret om sig själva. I uppdraget ingick även att ta ställning till om det finns kategorier av arbetsgivare som inte har rätt att få ta del av arbetssökandes uppgifter ur registret, men som har ett så starkt behov av det att författningsändringar bör övervägas.

I betänkandet Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48)⁴ redovisade utredningen resultatet från kartläggningen. Undersökningen⁵ visade att registerkontroll är en relativt vanlig åtgärd inför anställning och att sådan kontroll förekommer inom många olika områden. Särskilt vanlig är registerkontroll inom vård- och omsorgsområdet, finansiella sektorn och transportbranschen. De vanligaste skälen som arbetsgivare anförde för registerkontroll var skydd för tredje man, förtroende för verksamheten, arbetsgivarens varumärke och ekonomiska intressen. De brott som främst kontrollerades var ekonomiska brott, våldsbrott och narkotikabrott. En tredjedel av de arbetsgivare som utförde registerkontroll kontrollerade även anställd personal. Skäl som angavs för kontroll under anställning var att en kund begär det, verksamhetsövergång eller ansökan om ny tjänst inom verksamheten. Enligt undersökningen synes det vara ovanligt att det förekom uppgifter om brott vid registerkontroll.

Utredningens överväganden mynnade ut i ett lagförslag om ett generellt förbud mot att arbetsgivare begär att arbetstagare ska uppvisa eller överlämna ett utdrag ur belastningsregistret, om inte begäran har stöd i lag eller författning meddelad med stöd av lag, se bilaga 4. Enligt förslaget ska förbudet gälla även i förhållande till arbets sökande, praktikanter och inhyrd eller inlånad arbetskraft, och vid överträdelse ska allmänt skadestånd utgå. Förbudet liknar det förslag till förbud som lämnades av Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet, dock med den begränsningen att det inte omfattar uppgifter i misstankeregistret.⁶

När det gäller frågan om det finns behov av att utvidga möjligheten till författningsreglerad kontroll av belastningsregister i arbetslivet redogjorde utredningen för olika ändamål som skulle kunna motivera en sådan kontroll. Utredningens slutsats var att registerkontroll kan vara motiverad när personer ska anförtros uppgifter som rör viktiga allmänna intressen, arbete med barn eller personer med funktionsnedsättning eller när utländsk författning kräver registerkontroll, under förutsättning att det i övrigt föreligger starka skäl för att tillåta kontrollen.

⁴ En sammanfattning av betänkandet finns i bilaga 3.

⁵ Utredningen genomförde en webbaserad enkätundersökning bland 21 landsting/regioner och 100 kommuner samt intervjuundersökning per telefon med enkätfrågor till 1 650 arbetsgivare.

⁶ Utdrag ur misstankeregistret omfattades inte av utredningens uppdrag, eftersom de sekretessregler som är tillämpliga på misstankeregistret innebär att en enskild i princip inte kan få ett utdrag om sig själv (dir. 2013:56).

Utredningen analyserade i betänkandet behovet av registerkontroll inom fem särskilda verksamhetsområden: låssmeder, finansiella företag, persontransporter, vård- och omsorg av äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Behoven av registerkontroll inom nämnda verksamhetsområden avfärdades dock av utredningen som för svaga i förhållande till de motstående intressen som förelåg, framför allt skyddet för enskildas personliga integritet. Utredningen föreslog därför inte att några nya kategorier av arbetsgivare skulle ges en författningsreglerad rätt till utdrag ur arbetssökandes belastningsregister.

Merparten av remissinstanserna var positiva till utredningens förslag om att införa förbud mot registerkontroll som inte har stöd i författning, men bl.a. Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen och vissa arbetsgivarorganisationer framförde liknande synpunkter som hade lämnats vid remitteringen av betänkandet Integritetsskydd i arbetslivet (SOU 2009:44), nämligen att förslaget medför behov av att utöka författningsstödet för registerkontroller för vissa aktörer för att säkerställa att de som har ett reellt behov av registerkontroll även fortsättningsvis ska kunna använda kontrollen.

5.4 Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens registerkontroll

5.4.1 Inledning

Vi har tidigare redogjort för det regelverk som möjliggör registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagstiftningen, se avsnitt 3.5. Den registerkontrollen omfattas inte av vårt uppdrag, men det kan här finnas skäl att översiktligt redogöra för kontrollen och omfattningen av den, eftersom den utförs såväl inför som under anställning av anställda som placerats i säkerhetsklass. De berörda myndigheternas behov av författningsreglerad registerkontroll beror därför till viss del på i vilken omfattning registerkontroll ska ske enligt säkerhetsskyddslagstiftningen.

5.4.2 Registerkontrolldelegationen

Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden har till uppgift att genom inspektioner och andra undersökningar utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet samt över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område för de syften som anges i 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen (1 och 2 §§ lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Namndens verksamhet syftar till att stärka rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten inom den brottsbekämpande verksamheten.

Vid Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden finns Registerkontrolldelegationen, som har till uppgift att besluta vilka uppgifter som får lämnas ut vid registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen till arbetsgivare som har säkerhetsklassade anställningar. Syftet är att balansera den enskildes behov av integritet gentemot arbetsgivarens skyddsintresse. Som redogjorts för i avsnitt 3.5.4 får en uppgift som har kommit fram vid registerkontroll lämnas ut endast om den kan antas ha betydelse för prövningen av den kontrollerades lojalitet och pålitlighet från säkerhetssynpunkt. Vidare ska den enskilde normalt få tillfälle att yttra sig över uppgiften innan den lämnas ut till arbetsgivaren för säkerhetsprövning.

Förfarandet innebär att Registerkontrolldelegationen inte lämnar ut några uppgifter från belastningsregistret till arbetsgivare utan en bedömning av om uppgiften har relevans för säkerhetsprövningen. En sådan relevansbedömning sker hos delegationen enligt fast praxis där bl.a. faktorer som brottets svårighetsgrad och ålder beaktas. Delegationens prövning av utlämnande av uppgifter ur belastningsregistret syftar till att säkerställa att den enskildes integritet tillgodoses. Om den enskilde återkallar sin ansökan lämnas inte några uppgifter ut.

5.4.3 Statistik

Enligt Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens årsredovisning för 2018 kom 105 816 registerkontrollärenden in till Registerkontrolldelegationen under 2018. Antalet personer som registerkontrollerades var 122 312, eftersom även den säkerhetsklassplacerades make eller sambo kontrollerades i vissa ärenden. Av de kontrollerade personerna förekom 1 983 personer i misstanke- eller belastningsregistret. Uppgifter lämnades ut beträffande 343 av dessa personer. Av de registerkontrollerade personerna förekom 136 personer i Säkerhetspolisens register, varav uppgifter lämnades ut beträffande 77 av dessa personer.

Vidare har delegationen handlagt 906 s.k. spontanärenden, dvs. ärenden i vilka Säkerhetspolisen fått kännedom om att en uppgift har tillförts polisregister beträffande person som tidigare registerkontrollerats. I dessa spontanärenden hade det i 75 fall tillförts uppgifter till Säkerhetspolisens register och i 831 fall tillförts uppgifter till misstanke- eller belastningsregistret. Sammanlagt lämnades uppgifter ut i 646 fall, varav det beträffande 54 personer avsåg uppgifter från Säkerhetspolisens register och beträffande övriga 592 personer avsåg uppgifter från misstanke- eller belastningsregistret (Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens årsredovisning för 2018, s. 17).

6 Allmänna utgångspunkter för en författningsreglerad registerkontroll

6.1 Inledning

Utredningens uppdrag är att utreda om det finns behov av ett utökat författningsstöd för vissa aktörer att i egenskap av arbetsgivare få tillgång till uppgifter om enskilda som finns i belastningsregistret. Uppdraget tar sin utgångspunkt i att det kommer att införas ett generellt skadeståndssanktionerat förbud för arbetsgivare att begära av den som söker en anställning att han eller hon visar upp ett belastningsregisterutdrag om det inte finns ett uttryckligt författningsstöd för sådan kontroll, se avsnitt 5.3.3.

De uppgifter som finns i belastningsregistret är av integritetskänsligt slag. Även om uppgifterna i registret till stora delar var för sig är åtkomliga i allmänna handlingar som är offentliga, utgör registret en sammanställning av uppgifter som är särskilt känsliga. Den spridning som det innebär att ge tillgång till sådana uppgifter kräver noggranna överväganden som säkerställer att uppgifterna är nödvändiga och att behovet av dem står i rimlig proportion till vad som ska uppnås.

Det är en principiell utgångspunkt i ett rättssamhälle att den som har avtjänat sitt straff ska ha samma rätt som alla andra att verka och arbeta i samhället. Möjligheten för arbetsgivare att få tillgång till uppgifter i belastningsregistret försämrar i hög grad integritetsskyddet på arbetsmarknaden och kan leda till att personer som avtjänat sina straff inte får någon anställning och därmed får svårare att försörja sig. Det innebär att såväl den enskilde som samhället i stort har ett starkt intresse av att tillgången till uppgifter i belastningsregistret

begränsas. Den omfattning som det i dag begärs ut utdrag ur registret inför anställning strider klart mot dessa intressen (jfr avsnitt 5.3.2).

Vad som nu sagts gäller inte utan undantag. Inom vissa yrken och verksamheter är det trots allt berättigat att arbetsgivaren känner till förekomsten av tidigare brottslighet vid beslut om anställning eftersom de intressen som motiverar kontrollen överväger det integritetsintrång som kontrollen innebär (jfr avsnitt 5.2). Vårt uppdrag innebär att vi ska bedöma om det finns skäl att utöka det nuvarande författningsstödet för registerkontroll i arbetslivet. I detta kapitel redogör vi därför för de allmänna principer som enligt vår mening bör vara uppfyllda för att en arbetsgivare ska ges tillgång till uppgifter i belastningsregistret.

För att tillräckliga skäl för registerkontroll ska föreligga måste kontrollen till att börja med vara en adekvat och relevant åtgärd i förhållande till dess syfte. I avsnitt 6.2 behandlas därför de syften, eller skyddsvärda intressen, som kan motivera att en arbetsgivare får tillgång till uppgifter ur en enskilds belastningsregister i samband med anställning. Bedömningen utgår från de överväganden som gjorts i förarbetena till nu gällande lagstiftning som medger registerkontroll.

Utan att det med nödvändighet behöver svara mot ett skyddsvärt intresse i nu angiven mening kan det finnas ett uttryckligt krav på registerkontroll i t.ex. ett EU-direktiv, som medför att Sverige måste införa bestämmelser som möjliggör sådan kontroll i svensk rätt. Ett exempel på en sådan registerkontroll är den som arbetsgivare utför beträffande vissa anställda inom ramen för ansökan om tillstånd avseende försäkringsdistribution. Registerkontrollen är ett direkt krav enligt försäkringsdistributionsdirektivet och har införts i lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution, se avsnitt 5.2.1. Ett annat exempel är det krav på rätt till registerkontroll som ställs upp i EU:s direktiv om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi och som införts genom lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, se avsnitt 5.2.2.

Det är inte tillräckligt att ett skyddsvärt intresse kan åberopas för att tillåta registerkontroll inom en viss verksamhet. Kontrollen måste även vara proportionerlig i förhållande till de intressen som talar mot en sådan kontroll. Det innebär att behovet av kontroll måste väga tyngre än intresset av den personliga integriteten hos den som kontrolleras, att en arbetsgivare inte bör få tillgång till enskildas belast-

ningsregister om det finns mindre ingripande alternativ och att kontrollen måste ske på ett sätt som minskar integritetsintrånget för den enskilde. Vid denna bedömning har det betydelse på vilket sätt arbetsgivaren kan få tillgång till uppgifterna, vilka uppgifter som arbetsgivaren får del av och om arbetsgivarens kontroll av registret är obligatorisk eller fakultativ. Även hur arbetsgivaren hanterar ett inhämtat registerutdrag är av vikt för att säkerställa att utdraget inte används på ett felaktigt sätt.

Vi behandlar den avvägning och proportionalitetsbedömning som behöver göras i avsnitt 6.3. Den bedömningen har många likheter med de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att det ska vara tillåtet att behandla personuppgifter enligt dataskyddslagstiftningen. Det rör sig dock inte alltid om en och samma prövning, eftersom uppgifter i belastningsregistret inte med nödvändighet behöver behandlas av arbetsgivaren på ett sådant sätt att de omfattas av dataskyddslagstiftningen när en enskild visar upp uppgifterna inför anställning. Däremot utgör dataskyddslagstiftningen ett skydd för den personliga integriteten som är av omedelbar betydelse i detta sammanhang. Skyddet för den personliga integriteten enligt dataskyddslagstiftningen behandlas därför särskilt i avsnitt 6.4.

6.2 Skyddsvärda intressen för registerkontroll

6.2.1 Skydd för allmänna intressen

Utredningens bedömning: När det behövs för att skydda vissa allmänna intressen av väsentlig betydelse bör en arbetsgivare kunna få tillgång till uppgifter ur en enskilds belastningsregister i samband med anställning.

Skälen för utredningens bedömning: I vissa verksamheter ställs det särskilt höga krav på laglydnad och lämplighet. Om tjänster i sådan verksamhet innehas av personer som är dömda för brott skulle det allvarligt skada såväl väsentliga samhällsintressen som allmänhetens förtroende för verksamheten. Det avser typiskt sett tjänster vid myndigheter inom rättsväsendet. Undantagsvis kan dock även enskilda bedriva verksamhet som är av betydelse för att förebygga eller beivra

brott, t.ex. larminstallationsföretag (jfr 10 § lagen om belastningsregister och 21 § förordningen om belastningsregister). Ytterst är det en rättssäkerhetsfråga att personer som arbetar med att bekämpa och lagföra brott, att verkställa straffrättsliga påföljder samt att upprätthålla allmän ordning och säkerhet är lämpliga, laglydiga och pålitliga.

Andra verksamheter som skyddar allmänna intressen är verksamheter som i sig ställer särskilt höga krav på säkerhetsarbete och säkerhetsmedvetande. Det kan t.ex. avse Försvarsmakten och Kriminalvården.

Ett annat allmänt intresse som bör kunna motivera registerkontroll är skyddet för det finansiella systemet. Det ligger i samhällets intresse att det finansiella systemet i sin helhet fungerar på ett säkert och effektivt sätt, för såväl privatpersoner som företag och andra aktörer, eftersom en allvarlig kris i systemet riskerar att leda till omfattande ekonomiska och sociala kostnader. Det är därför viktigt att det finansiella systemet inte utsätts för brottslig påverkan eller annan skada som kan undergräva förtroendet. Ett behov av registerkontroll kan därmed göras gällande inom den finansiella sektorn, särskilt för att säkerställa att ledande befattningar inte innehas av olämpliga och illojala personer.

Det är varken möjligt eller ändamålsenligt att här uttömmande ange vilka allmänna intressen som kan motivera registerkontroll. Vi anser dock att det allmänna intresse som avses bör vara kvalificerat i den mening att det bör vara av väsentlig betydelse. Det innebär att det i sig inte är tillräckligt att en verksamhet skyddar ett allmänt intresse för att motivera registerkontroll. Normalt krävs att det rör sig om en viktig samhällsfunktion där anställdas laglydnad och lämplighet behöver tillmätas särskild vikt.

6.2.2 Personer med skyddsbehov

Utredningens bedömning: När det behövs för att skydda personer som är utsatta eller annars har ett särskilt skyddsbehov bör en arbetsgivare kunna få tillgång till uppgifter ur en enskilds belastningsregister i samband med anställning.

Skälen för utredningens bedömning: Ett skäl som har motiverat införande av registerkontroll i ett flertal lagstiftningsärenden är att förhindra övergrepp på barn (jfr prop. 1999/2000:123 s. 13 f. och 18, prop. 2006/07:37 s. 13 f., Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet, prop. 2009/10:176, s. 38 f. och prop. 2012/13:194 s. 24 f.). Lagstiftaren har i dessa fall gjort bedömningen att barns skydd mot övergrepp stärks om det är möjligt att förhindra att personer som har dömts för sexualbrott och grova våldsbrott arbetar med barn.

Barns grundläggande rättigheter, som innefattar rätt till bl.a. skydd mot övergrepp och utnyttjande, är centrala och framgår av svensk lagstiftning och internationella konventioner och överenskommelser som Sverige anslutit sig till. Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som Sverige ratificerade 1990, kommer att inkorporeras genom en lag som träder i kraft den 1 januari 2020 (Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, prop. 2017/18:186). Enligt barnkonventionen ska staterna skydda barn mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp. Utifrån barnkonventionens perspektiv är barns behov av skydd det övergripande intresset och den vuxnes integritet får stå tillbaka. Detta synsätt har regeringen delat i de lagstiftningsärenden då registerkontroll har införts i verksamheter som riktar sig till barn (jfr prop. 1999/2000:123 s. 15, prop. 2006/07:37 s. 14 och prop. 2007/08:28 s. 8 f.).

Den skyddsvärdhet och utsatthet som barn har kan även gälla vissa sårbara grupper inom vård- och omsorgssektorn, tex. äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Såvitt avser den senare gruppen ligger ett sådant synsätt väl i linje med Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning som anger att konventionsstaterna, till vilka Sverige tillhör, bl.a. ska vidta lagstiftningsåtgärder för att skydda personer med funktionsnedsättning mot utnyttjande, våld och övergrepp (artikel 16).

Enligt vår mening har inte sällan äldre personer och personer med funktionsnedsättning ett skyddsbehov utifrån nedsatt fysisk eller psykisk förmåga. Dessa personer befinner sig ofta i en beroendeställning i förhållande till den som utför vården eller omsorgen och kan ha svårt att föra sin egen talan och ta tillvara sina intressen. Det gäller i synnerhet om vården eller omsorgen av äldre personer och personer med funktionsnedsättning äger rum i den enskildes hem, där det saknas insyn och kontroll och den enskilde är särskilt sårbar.

Vi anser därför att behovet av att skydda personer som är utsatta eller har ett särskilt skyddsbehov kan motivera registerkontroll. En sådan kontroll skulle även vara ägnad att bidra till att upprätthålla allmänhetens och särskilt anhörigas förtroende för vården och omsorgen.

6.3 En proportionerlig registerkontroll

6.3.1 Skyddet för den personliga integriteten

Som framhållits innehåller belastningsregistret uppgifter som är mycket integritetskänsliga för den registrerade. Oavsett om den kontrollerade förekommer eller inte i registret, utgör kontrollen i sig ett intrång i den personliga integriteten.

Den personliga integriteten handlar bl.a. om att kunna kontrollera uppgifter om sig själv och utomståendes möjligheter att ta del av sådana uppgifter. Personlig integritet innefattar såväl en rätt till en privat sfär skyddad från utomståendes insyn, som en rätt att bestämma över kunskap om sig själv. Krav på förevisande av registerutdrag innebär därför en integritetskränkning för den arbetssökande. Det innebär att uppgifter ur registret endast bör lämnas ut då det verkligen är påkallat och där behovet av information inte kan tillgodoses på något annat mindre integritetskänsligt sätt.

En utgångspunkt för bedömningen av om det finns anledning att överväga en utökad möjlighet till registerkontroll är alltså att skälen för registerkontroll måste väga tyngre än den enskildes intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär. Det innebär att införandet av en registerkontroll måste vara en proportionerlig åtgärd i förhållande till sitt ändamål och till de motstående intressen som finns. Sådana intressen kan t.ex. vara att en person efter avtjänat straff ska kunna vara verksam i samhället som alla andra och att en dömd persons återanpassning till samhället inte ska försvåras.

6.3.2 Alternativ till registerkontroll

En arbetsgivare bör inte få tillgång till enskildas belastningsregister om det finns mindre ingripande alternativ som kan användas. Utdrag ur belastningsregistret är nämligen inte den enda metoden för att kontrollera om en arbetssökande är laglydig, lämplig och pålitlig. Registerkontroll ger inte heller något absolut skydd mot att en olämplig eller illojal person får det sökta arbetet. Belastningsregistret visar, till skillnad från det s.k. misstankeregistret, bara de brott som den enskilde har blivit dömd för och är i grunden utformat för att kunna användas inom rättsväsendet, bl.a. av domstol när påföljd för brott ska bestämmas. Något fullständigt belastningsregister handlar det inte heller om, då uppgifter i registret gallras enligt vad vi redogjort för i avsnitt 4.5. Det innebär att det krävs en hel del kunskap om belastningsregistret för att de uppgifter som finns i registret ska kunna förstås och användas på ett korrekt sätt. Det kan sättas i fråga om denna kunskap alltid finns hos arbetsgivare och om inte andra metoder kan vara bättre för att kontrollera lämpligheten hos en arbetssökande, t.ex. utförliga anställningsintervjuer, noggranna genomgångar av tjänstgöringsbetyg och meritförteckning, ingående kontrollsamtal med referenspersoner, psykologtester och sökningar i öppna källor.

Med anledning av sitt uppdrag att kartlägga arbetsgivares registerkontroll inför anställning genomförde Utredningen om registerutdrag i arbetslivet ett samrådsmöte med medlemmar i Sveriges HR Förening, personaldirektörer och personal från rekryteringsföretag. Deltagarna förordade i allmänhet andra metoder för bakgrundskontroll än registerkontroll och de menade att en arbetssökandes lämplighet bäst kunde bedömas genom att kartlägga den sökandes arbetsliv efter skoltiden med hjälp av intervjuer, kontakter med referenspersoner och kontroll av meritförteckning. Vidare ansåg deltagarna att ett noggrant anställningsförfarande vad avser bedömningen av risk för brottslighet eller förtroendeskadligt agerande inte kan ersättas av registerkontroll och om sådan kontroll utförs finns det en risk för att man försummar andra kontrollåtgärder (SOU 2014:48 s. 100 f.).

Motsvarande metoder för att motverka brott och kontrollera lämplighet och pålitlighet hos den som redan är anställd kan vara utbildning om t.ex. säkerhet och arbetsformer som ger insyn och öppenhet. Andra sådana metoder kan t.ex. vara rutiner för introduktion av

nyanställda och tillfällig personal samt löpande uppföljning vid utvecklings- och medarbetarsamtal.

6.3.3 Omfattningen av registerkontroll

Vilka uppgifter som kontrollen ska omfatta

En utgångspunkt för att registerkontroll ska vara tillåten är att den genomförs på ett sätt som minimerar graden av integritetsintrång för den enskilde. Ett registerutdrag kan innehålla uppgifter om brott som saknar betydelse för den aktuella tjänsten. För att skydda enskildas integritet kan det därför vara nödvändigt att begränsa vilka uppgifter ur registret som arbetsgivaren får del av i samband med registerkontroll (se t.ex. prop. 1997/98:97 s. 83, prop. 1999/2000:123 s. 27 f., och prop. 2006/2007:37 s. 17 f.).

Kontrollen kan således begränsas genom att registerutdraget endast innehåller en viss typ av brott. Vid registerkontroll inom skolverksamhet har det t.ex. ansetts att det är tillräckligt att arbetsgivaren får del av uppgifter om grova våldsbrott, sexualbrott och barnpornografibrott för att kunna bedöma en sökandes lämplighet och förhindra övergrepp på barn. Ett annat sätt att begränsa registerkontrollen kan vara att begränsa utdraget utifrån vilken påföljd som har bestämts i det enskilda fallet. Således finns det i dag exempel på när en arbetsgivare endast får ta del av uppgifter om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter, eftersom kännedom om brott av lindrigare karaktär sällan har någon betydelse vid en lämplighetsprövning. En sådan ordning gäller t.ex. vid anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom och tvångsvård av missbrukare.

Det finns dock vissa verksamheter där det, trots det integritetsintrång det innebär, anses motiverat för arbetsgivaren att få tillgång till samtliga uppgifter om den enskilde i belastningsregistret. T.ex. får Kriminalvården och Säkerhetspolisen i ärenden om anställning ta del av fullständiga belastningsregisterutdrag.

Vilka personkategorier som kontrollen ska omfatta

När registerkontroll ska införas avseende en viss verksamhet eller en viss juridisk person behöver den föregås av noggranna överväganden avseende vilken krets av fysiska personer som kontrollen ska avse. Av integritetsskäl bör kontrollen inte omfatta en större krets av personal eller uppdragstagare eller företrädare för en juridisk person än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med kontrollen. Exempel på åtgärder som kan skydda arbetssökandes personliga integritet i detta avseende är att specificera vilka befattningar som avses eller att endast kontrollera den person som faktiskt erbjuds anställning. Om alla sökanden kontrolleras finns det risk för att uppgifterna används för att på ett alltför tidigt stadium sortera ut de som förekommer i registret.

6.3.4 Metod för registerkontroll

Den författningsreglerade registerkontrollen kan ske antingen genom att arbetsgivaren begär uppgifter ur belastningsregistret från Polismyndigheten eller genom att arbetsgivaren begär av den enskilde att få se ett utdrag ur registret. Val av metod har betydelse för graden av integritetskränkning. Integritetskränkningen har ansetts bli minst när den arbetssökande har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut (jfr t.ex. prop. 1999/2000:123 s. 25 och prop. 2017/18:216 s. 196; se även vad som redovisats om ILO:s riktlinjer i avsnitt 3.2.5).

Som redogjorts för i avsnitt 4.4.3 får vissa myndigheter ha direktåtkomst till belastningsregistret, vilket innebär att arbetsgivaren har en automatiserad tillgång till registret och därmed inte behöver vända sig till Polismyndigheten med en begäran. En sådan åtkomst till registret begränsas till de uppgifter myndigheten har en reglerad rätt att få ut.

Det finns inte någon definition i lag av begreppet direktåtkomst. Det som vanligtvis avses med direktåtkomst är att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Vidare ska den som är personuppgiftsansvarig för registret eller databasen sakna kontroll över vilka uppgifter som den som har direktåtkomst vid ett visst tillfälle tar del av.

Vid tillgång till handlingar genom direktåtkomst anses handlingarna vara expedierade från den utlämnande myndigheten i den mening som avses i 2 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen. Om den mottagande myndigheten faktiskt använder sig av tillgången har inte någon betydelse. Det innebär att handlingarna är att anse som förvarade och därmed också, som huvudregel, inkomna, hos den mottagande myndigheten enligt 2 kap. 3 och 6 §§ tryckfrihetsförordningen. Ett registerutdrag som omfattas av direktåtkomst utgör därmed en allmän handling hos den mottagande myndigheten (se HFD 2011 ref. 52 och 2015 ref. 61; jfr även Myndighetsdatalag, SOU 2015:39, s. 121 f. och 389 f.).

Som vi tidigare redogjort för föreligger det absolut sekretess för uppgifter i ett belastningsregister i verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret, se avsnitt 3.4.1. Direktåtkomst till uppgifterna innebär att det krävs en sekretessbrytande regel för att utlämnandet av uppgifterna inte ska innebära ett brott mot sekretessen. Sekretessbrytande regler finns endast i lagen om belastningsregister, säkerhetsskyddslagen eller förordningar som har meddelats med stöd av dessa lagar.

Direktåtkomst till en annan myndighets uppgifter anses generellt sett öka riskerna för intrång i den personliga integriteten, eftersom en sådan åtkomst typiskt sett innebär att uppgifter blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera användningen av uppgifterna minskar. Som framhållits vid flera tillfällen innehåller ett belastningsregisterutdrag uppgifter som är av mycket känslig karaktär. Integritetsaspekterna är därför av central betydelse vid bedömningen av i vilken omfattning en myndighet bör medges direktåtkomst till registret. Vid denna avvägning är det nödvändigt att vissa aspekter hos den mottagande myndigheten beaktas, t.ex. sekretesskyddet för uppgifterna, hur uppgifterna sprids och används och om det finns ändamålsenliga bestämmelser om informationssäkerhet (jfr prop. 1997/98:97 s. 88 och *Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet*, Ds 2007:43, s. 217 f.).

6.3.5 Obligatorisk eller fakultativ kontroll

Som redogörs för i kapitel 5 kan en registerkontroll vara obligatorisk eller fakultativ. Med att en registerkontroll är obligatorisk avses att en arbetsgivare är skyldig att kontrollera om en arbetssökande förekommer i belastningsregistret, medan kontrollen är fakultativ om det är frivilligt för arbetsgivaren att ta del av uppgifterna i registret.

Om integritetsintrånget är störst vid en obligatorisk eller en fakultativ kontroll är inte alltid givet och beror på om man beaktar sammantaget integritetsintrång eller varje enskilt sådant intrång. En möjlighet för arbetsgivaren att begära att den arbetssökande lämnar ett utdrag ur belastningsregistret innebär inte ett lika stort integritetsintrång som en motsvarande skyldighet för arbetsgivaren, eftersom antalet kontrollerade då blir färre. En obligatorisk kontroll kan emellertid uppfattas som mindre känslig av de som blir föremål för kontrollen, eftersom de enskilda i ett sådant fall inte riskerar att känna sig utpekade på grund av att den tilltänkta arbetsgivaren valt att kontrollera just dem.

6.3.6 Hantering av inhämtade registerutdrag

I avsnitt 3.4.3 har vi redogjort för att uppgifter i ett belastningsregisterutdrag som förekommer i ett anställningsärende normalt saknar sekretesskydd. Den enskilde har därför ett intresse av att registerutdrag inte hamnar i orätta händer eller används för något annat ändamål än det som motiverade kontrollen av belastningsregistret.

Avseende enskilda verksamheter kan det för att minska integritetsintrånget regleras att arbetsgivaren inte har rätt att behålla ett registerutdrag eller en kopia av det, utan endast att göra en anteckning om att utdraget har kontrollerats. En sådan reglering bidrar till att minska risken för spridning av de integritetskänsliga uppgifterna (jfr t.ex. 3 kap. 5 § förordningen [2018:1231] om försäkringsdistribution och prop. 2017/18:216 s. 196). Ett annat sätt att skydda den registrerades integritet kan vara att reglera hur länge arbetsgivaren får bevara ett utdrag.

6.4 Dataskydd

6.4.1 Inledning

Dataskyddsregleringen, som bland annat syftar till att skydda den enskildes personliga integritet, motsvarar i många avseenden det integritetsskydd som har behandlats i avsnitt 6.3. Behandlingen av uppgifter i belastningsregisterutdrag behöver dock särskilt analyseras i förhållande till dataskyddet.

En fråga som vi kommer att behandla i det följande är i vilken utsträckning registerkontroll omfattas av dataskyddslagstiftningen. Innan vi går in på den bedömningen i avsnitt 6.4.3 kommer vi att analysera vilken dataskyddsreglering som är tillämplig vid registerkontroll i ett ärende om anställning (avsnitt 6.4.2). Vi kommer också att behandla kravet på rättslig grund för en sådan personuppgiftsbehandling (avsnitt 6.4.4) och vilka krav som i övrigt måste vara uppfyllda för att behandlingen ska vara tillåten enligt dataskyddslagstiftningen (avsnitt 6.4.5 och 6.4.6).

6.4.2 Tillämplig rättsakt

Utredningens bedömning: När mottagaren behandlar personuppgifter i belastningsregistret vid lämplighetsprövning inför anställning faller behandlingen under dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Skälen för utredningens bedömning: Som redogjorts för under avsnitt 4.3 har belastningsregistret flera ändamål. De ändamål som anges i 2 § första stycket 1–3 lagen om belastningsregister avser brottbekämpning och lagföring av brott, vilket innebär att uttag ur registret för dessa ändamål faller under brottsdatalagens tillämpningsområde.

Regeringen har nyligen bedömt att förändret av belastningsregistret i de syften som anges i 2 § första stycket 1–3 lagen om belastningsregister omfattas av dataskyddsdirektivets tillämpningsområde (Personuppgiftsbehandling i viss verksamhet som rör allmän ordning och säkerhet – anpassningar till EU:s dataskyddsreform, prop. 2018/19:65, s. 90). Enligt regeringen påverkas inte frågan om

registrets grundläggande syfte av att utlämnande av uppgifter ur registret även kan ske för andra ändamål, såsom olika lämplighetsprövningar (2 § första stycket 4).

Frågan här är dock närmast vilken rättsakt om dataskydd som är tillämplig för mottagande myndigheter och enskilda verksamheter vid registerkontroll i ärenden om anställning. Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv har i sitt betänkande behandlat olika gränsdragningsfrågor och då angett att behandling för att tillgängliggöra uppgifter från belastningsregisterutdrag i bl.a. anställningsärenden och tillståndsärenden samt vid olika former av lämplighetsprövningar ligger utanför brottsdatalogens tillämpningsområde (Brottsdatalog, SOU 2017:29, s. 216).

I propositionen Brottsdatalog har regeringen anslutit sig till den bedömning som Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv har gjort när det gäller tillvägagångssättet i gränsdragningsfrågor och hänvisat till utredningen (prop. 2017/18:232 s. 110 f.). Regeringen har även i den nämnda propositionen (prop. 2018/19:65 s. 90) hänvisat till dessa förarbetsuttalanden och konstaterat att det inte finns skäl att göra någon annan bedömning av frågan avseende hur man ska se på behandling för utlämnande ur belastningsregistret i syfte att ge underlag för olika tillstånds- och lämplighetsprövningar. Regeringens bedömning är alltså att en sådan behandling av personuppgifter omfattas av dataskyddsförordningen.

Detta resonemang bör enligt vår mening även gälla när uppgifter i registret behandlas av den mottagande parten i syfte att pröva om en arbetssökande eller en anställd är lämplig för en viss tjänst. En sådan behandling av personuppgifter faller således under dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

6.4.3 Tillämpningsområdet

Frågan i vilken omfattning dataskyddsregleringen är tillämplig på den behandling som myndigheter och enskilda verksamheter gör när de får del av uppgifter ur belastningsregistret i ett ärende om anställning är inte alltid enkel. Inledningsvis kan det konstateras att automatiserad behandling av uppgifter i belastningsregister, t.ex. en direktåtkomst till registret, givetvis omfattas av dataskyddsförordningen. I de fall enskilda visar upp för eller överlämnar ett belastningsregister

till arbetsgivaren eller arbetsgivaren hämtar in uppgifter från registret, uppkommer dock fråga om arbetsgivarens hantering av uppgifterna i registret nödvändigtvis faller under dataskyddsförordningen. En förutsättning för detta är att behandlingen av personuppgifterna är helt eller delvis automatiserad eller att en manuell behandling av personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Med register avses en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden (artikel 4.6).

I vilken utsträckning som den numera upphävda personuppgiftslagen var tillämplig på behandlingen av tidigare lagöverträdelser i anställningsärenden behandlades av Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet i betänkandet SOU 2009:44. Utredningen gjorde bedömningen att om en arbetsgivare endast lägger ett registerutdrag om en arbetsökande, eller uppgifter ur ett sådant utdrag, i en mapp vilken sorteras i bokstavsordning efter namn, så utgjorde inte hanteringen personuppgiftsbehandling i personuppgiftslagens mening (s. 248).

EU-domstolen har i en dom den 10 juli 2018 (mål C-25/17 ang. förhandsbesked från Högsta förvaltningsdomstolen i Finland), prövat innebörden av begreppet register i artikel 2 c i det tidigare gällande dataskyddsdirektivet från 1995. Målet var en begäran om förhandsbesked från den finska högsta förvaltningsdomstolen och en fråga i målet var om personuppgifter som Jehovas vittne samlat in vid dörrknackning genom att upprätta minnesanteckningar som innefattade bland annat de besökta personernas namn, adress och trosuppfattning, ingår i eller kommer att ingå i ett register i den mening som avses i direktivet.¹

Enligt EU-domstolen måste inte personuppgifterna ingå i särskilda kartotek eller förteckningar eller någon form av sökbart system för att vara ett register i den mening som avses i direktivet. Domstolen menade att det avgörande i stället är om de insamlade uppgifterna strukturerats enligt kriterier som är knutna till syftet med insamlingen av uppgifterna och om kriterierna har valts ut på ett sådant

¹ Enligt artikel 3.1 gäller direktivet för annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Av artikel 2 c framgår att begreppet register omfattar varje strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden.

sätt att information om en bestämd person kan erhållas med lätthet. Det är enligt domstolen betydelselöst vilket kriterium och vilken form som valts för samlingen av personuppgifter för att uppnå en viss struktur, om det enkelt går att få information om en person ur samlingen. Domstolen kom därmed fram till att med begreppet register avses en samling personuppgifter när dessa i praktiken kan erhållas med lätthet för senare användning och att samlingen inte behöver innehålla register, särskilda förteckningar eller andra arrangemang för sökning för att omfattas av begreppet.

Frågan är om EU-domstolens dom kan innebära att även manuell hantering av belastningsregisterutdrag omfattas av dataskyddsregleringen, till skillnad från den bedömning som Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet gjort. Vi kan då till en början konstatera att den dataskyddsreform som har ägt rum inte bör ha någon betydelse för bedömningen. Formuleringen av tillämpningsområdet i nu aktuellt avseende i dataskyddsförordningen är detsamma som i det tidigare gällande dataskyddsdirektivet. Även om personuppgiftslagen har en något avvikande formulering var lagen avsedd att ha samma tillämpningsområdet som direktivet (jfr Sören Öman m.fl., Personuppgiftslagen, Zeteo den 16 februari 2018, kommentaren till 5 § och SOU 2017:29 s. 173 f.).

Däremot finns det anledning anta att EU-domstolens uttalanden om register innebär att dataskyddslagstiftningen kommer att tillämpas på fler strukturerade uppgiftssamlingar än vad som hittills har skett. Manuell behandling i dataskyddslagstiftningens mening har ofta tolkats på så sätt att det krävs att personuppgifterna är tillgängliga för sökning eller sammanställning genom något särskilt arrangemang för sökning, t.ex. i form av register eller sökmarkörer, och att registret måste vara sökbart på mer än ett kriterium, t.ex. namn och personnummer (jfr Integritet, Offentlighet, Informationsteknik, SOU 1997:39, s. 341 f., RÅ 2001 ref. 35 och Sören Öman m.fl., kommentaren till 5 § personuppgiftslagen). Dessa krav framgår inte av EU-domstolens dom.

6.4.4 Rättslig grund för personuppgiftsbehandling

Varje behandling av personuppgifter måste ha en rättslig grund enligt artikel 6.1 i dataskyddsförordningen för att vara laglig. De rättsliga grunder som är aktuella när det gäller behandling av uppgifter i belastningsregister är rättslig förpliktelse, allmänt intresse, myndighetsutövning och, såvitt avser enskilda, berättigat intresse (artikel 6.1.c, e och f). Den rättsliga grunden, förutom vad avser berättigat intresse, måste dessutom vara fastställd i unionsrätten eller i nationell rätt i enlighet med artikel 6.3.

Polismyndighetens uttag av uppgifter ur belastningsregistret, i syfte att lämna uppgifterna till andra myndigheter eller enskilda verksamheter för lämplighetsprövning inför anställning, är reglerat i författning genom lagen om belastningsregister med tillhörande förordning. Det innebär att myndighetens behandling är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1.c (se även 2 kap. 1 § lagen [2018:218] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning [dataskyddslagen] och prop. 2018/19:65 s. 95 f. och 101).

Ett ärende om anställning av arbetstagare utgör hos myndigheter myndighetsutövning (se t.ex. Högsta domstolens avgörande NJA 1985 s. 360). Begreppet myndighetsutövning i dataskyddsförordningens mening bör stämma överens med hur begreppet myndighetsutövning annars tolkas (Ny dataskyddslag, prop. 2017/18:105, s. 62). Behandling av registeruppgifter i ett ärende om anställning hos den mottagande myndigheten kan därmed ske med stöd av den rättsliga grunden myndighetsutövning enligt artikel 6.1.e (se även 2 kap. 2 § 2 dataskyddslagen).

En myndighet som tar emot registeruppgifter i ett ärende om anställning har ett intresse av att bedöma lämpligheten hos den som myndigheten avser att anställa för att förhindra en anställning som kan skada såväl själva kärnverksamheten som myndighetens anseende och förtroende. Det ligger därmed nära till hands att dra slutsatsen att myndighetens lämplighetsprövning inför anställning är ett sådant allmänt intresse som avses i dataskyddsförordningen. Motsvarande gäller även när privata aktörer utför offentlig verksamhet, t.ex. skola, hälso- och sjukvård samt stöd och service till personer med funktionsnedsättning, eller när de annars utför verksamhet som kan anses vara av allmänt intresse (jfr prop. 2017/18:105 s. 58 f. och Ds 2017:58

s. 180). Behandling av registeruppgifter i anställningsärenden kan därmed även ske för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1.e (se även 2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen).

När det gäller tillhandahållande av vissa finansiella tjänster som har direkt betydelse för samhällsekonomin kan det göras gällande att även sådan verksamhet är att betrakta som ett allmänt intresse som avses i artikel 6.1.e (jfr Ny dataskyddslag, SOU 2017:39, s. 125 f.). Under alla förhållanden kan ett sådant företag behandla registeruppgifter i ett anställningsärende för att tillgodose ett berättigat intresse enligt artikel 6.1 f.

En del av de myndigheter som tar emot registeruppgifter i ett ärende om anställning kan även behandla uppgifterna med stöd av artikel 6.1.c, eftersom behandlingen är nödvändig för att utföra en rättslig förpliktelse. Exempelvis finns det för Domstolsverket och Domarnämnden en författningsreglerad förpliktelse att kontrollera belastningsregistret inför anställning av notarier respektive domare och hyresråd, se 7 a § notarietförordningen (1990:469) och 4 § förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden. På motsvarande sätt har även vissa enskilda verksamheter ålagts en författningsreglerad skyldighet att utföra registerkontroll inför anställning och kan därför åberopa rättslig förpliktelse som grund för sin behandling, se lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn och lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

Personuppgiftsbehandlingen enligt dataskyddsförordningen ska även vara nödvändig, se artikel 6.1.c, e och f, men också artikel 6.3 andra stycket. Kravet på nödvändighet gäller såväl för myndigheter som för enskilda. Vad avser myndigheter, svarar kravet väl mot 7 § lagen om belastningsregister som anger att en myndighet i varje särskilt fall noga måste pröva behovet av uppgifter ur belastningsregistret. För aktörer som utför en rättslig förpliktelse att utföra registerkontroll ligger det i sakens natur att behandlingen av registeruppgifterna är nödvändig för att utföra förpliktelsen. När behandling av sådana uppgifter äger rum på grund av allmänt intresse får behandlingen anses nödvändig för verksamhetens förvaltning och funktion (jfr prop. 2017/18:105 s. 60 f.).

Enligt artikel 6.3 andra stycket ska syftet med behandlingen, då den grundar sig på en rättslig förpliktelse, vara fastställd i den rättsliga grunden. Det innebär att det ska vara möjligt att förstå varför

behandlingen av personuppgifter ska ske och att en förpliktelse inte kan läggas till grund för behandling av personuppgifter om syftet med behandlingen inte framgår (prop. 2017/18:105 s. 54). Den rättsliga grunden för behandlingen av belastningsregisteruppgifter är, i enlighet med dataskyddsförordningens krav, fastställd i svensk rätt genom lagen om belastningsregister med tillhörande förordning. Regleringen anger tydligt i vilka fall och för vilka syften det föreligger rätt att ta del av uppgifterna. I flera fall finns det även, som framgått, en författningsreglerad skyldighet att kontrollera om en arbetsökande förekommer i belastningsregistret.

6.4.5 Behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser

I detta sammanhang bör även regleringen i artikel 10 i dataskyddsförordningen och 3 kap. 8 och 9 §§ dataskyddslagen om behandling av uppgifter i fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott beaktas. Enligt 3 kap. 8 § får endast myndigheter behandla sådana uppgifter. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan emellertid enligt 3 kap. 9 § första stycket föreskriva att andra än myndigheter får behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser.

Enligt 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får personuppgifter som rör lagöverträdelser behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. Datainspektionen har enligt 6 § första stycket förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning rätt att meddela ytterligare föreskrifter på området. Inspektionen har även meddelat sådana föreskrifter (DIFS 2018:2).

Datainspektionen har även i enskilda fall fått rätt att besluta att andra än myndigheter får behandla uppgifter om lagöverträdelser (3 kap. 9 § andra stycket dataskyddslagen och 6 § andra stycket förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning).

Den redovisade regleringen innebär alltså att en privat aktör, som har en författningsreglerad skyldighet att utföra registerkontroll, har rätt att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelse enligt dataskyddslagstiftningen. När det saknas en författningsreglerad rättslig förpliktelse, får en privat aktör endast behandla sådana uppgifter om regeringen eller Datainspektionen uttryckligen i författning har medgett det. En betydelsefull begränsning i förbudet ligger emellertid i att det endast avser sådan behandling som är automatiserad eller ingår eller kommer att ingå i ett register i dataskyddsförordningens mening (jfr avsnitt 6.4.3). Om ett belastningsregisterutdrag endast visas upp i pappersform föreligger inte någon behandling av uppgifterna i dataskyddsförordningens mening så länge mottagaren inte därefter behandlar uppgifterna automatiserat eller i registerform.

6.4.6 Grundläggande principer för personuppgiftsbehandling

Dataskyddslagstiftningen utgör ett starkt och ändamålsenligt skydd för den enskilde när det gäller hur myndigheter och enskilda verksamheter i sin roll som arbetsgivare behandlar uppgifter i belastningsregistret. Av artikel 5.1 i dataskyddsförordningen framgår att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt, att uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Vidare ska uppgifterna vara adekvata och korrekta och får inte förvaras under längre tid än vad som är nödvändigt. Dessa krav måste självfallet iakttas även vid en författningsreglerad registerkontroll av det slag som vi analyserar inom ramen för detta betänkande.

7 Belastningsregistrets ändamål

7.1 Inledning

Under utredningens arbete har fråga uppkommit om tolkningen av den bestämmelse i lagen (1998:620) om belastningsregister som reglerar registrets ändamål när det gäller myndigheters tillgång till uppgifter i registret för att pröva ärenden om anställning eller uppdrag. I detta kapitel analyserar vi därför om det finns behov av att förtydliga ändamålsbestämmelsen.

7.2 Reformbehovet

7.2.1 Ändamålsbestämmelsens nuvarande lydelse

Ändamålet med belastningsregistret regleras i 2 § lagen om belastningsregister. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.3. Där framgår att det övergripande syftet med belastningsregistret är att de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna ska få tillgång till de uppgifter som behövs i verksamheten, men också att tillgodose Polismyndighetens och andra myndigheters behov av uppgifter om belastningar vid vissa lämplighetsprövningar, tillståndsprövningar eller andra prövningar som anges i författning. Vidare framgår att registret också får användas för att lämna ut uppgifter till enskild som är av särskild betydelse i hans eller hennes verksamhet.

För att myndigheter ska få tillgång till uppgifter ur registret vid prövningar ska det alltså vara fråga om sådana prövningar som anges i lag eller annan författning (prop. 1997/98:97 s. 73 f.). I författningskommentaren till paragrafen anges exempel på sådana prövningar. Där hänvisas till prövningar som ska göras av besökare till intagen i anstalt, enligt körkortslagstiftningen, i vårdnadsärenden och i ärenden enligt alkohollagen. Exempel på vad som avses med annan prövning

är enligt kommentaren regeringens prövning i ärenden om nåd i brottmål eller utlämning på grund av brott (prop. 1997/98:97 s. 158 f.).

7.2.2 Ändamålsbestämmelsen bör ändras

Utredningens förslag: Ändamålsbestämmelsen i lagen om belastningsregister ska ändras så att det klart framgår att ett ändamål med belastningsregistret är att Polismyndigheten och andra myndigheter ska få tillgång till uppgifter i registret för att pröva lämpligheten av den som anställs eller anlitas för uppdrag, även i de fall en sådan prövning inte anges i annan författning.

Skälen för utredningens förslag: Belastningsregistrets ändamål styr behandlingen av personuppgifter i registret. När det gäller ändamålet att utföra lämplighetsprövningar i ärenden om anställning omnämns detta ändamål inte uttryckligt i förarbetena till lagen om belastningsregister (SOU 1997:65 och prop. 1997/98:97). Det torde dock vara lagstiftarens avsikt att sådana prövningar ska omfattas av ändamålsbestämmelsen, eftersom förordningen om belastningsregister redan i dess ursprungliga lydelse från 1999, innehöll bestämmelser om rätt för t.ex. en polismyndighet, en kriminalvårdsmyndighet och Försvarsmakten att i ärenden om anställning få utlämnat uppgifter från belastningsregistret. Därefter har fler myndigheter getts en sådan rätt i ärenden om anställning.

Enligt 6 § första stycket 4 lagen om belastningsregister ska uppgifter ur belastningsregistret lämnas ut om det begärs av myndighet i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det. Vissa myndigheter t.ex. statsråd, Säkerhetspolisen, Kriminalvården och Försvarsmakten har rätt att få uppgifter från belastningsregistret i ärenden om anställning, och i vissa fall även i ärenden om uppdrag, enligt 10 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Motsvarande gäller, enligt 11 § förordningen om belastningsregister, myndigheter som beslutar om anställning eller anlåtande av uppdrag inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, liksom Rättsmedicinalverket i ärenden om anställning eller uppdrag i den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten.

Nämnda myndigheter har inte något stöd i annan författning att inför anställning, eller i förekommande fall inför uppdrag, kontrollera arbetssökande mot belastningsregistret. De omfattas inte heller av något allmänt utformat krav i annan författning avseende att pröva en sökandes lämplighet inför anställning eller uppdrag. De skiljer sig därmed från Domstolsverket, Domarnämnden och domstolarna som har stöd i annan författning för att kontrollera registret inför anställning eller liknande av notarier, domare, hyresråd och nämndemän, se 7 a § notarietförordningen (1990:469), 44 a § förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion, 44 a § förordningen (1996:380) om kammarrättsinstruktion, 50 b § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion, 43 b § förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion och 4 § förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden.

På grund av att vissa myndigheter inte har stöd i annan författning för att utföra en lämplighetsprövning inför anställning eller uppdrag, bör ändamålsbestämmelsen enligt vår bedömning ändras i ett förtydligande syfte så att det klart framgår av ordalydelsen att ett ändamål med belastningsregistret är att myndigheter, inklusive Polismyndigheten som förare av registret, ska få tillgång till uppgifter i registret för att pröva lämpligheten av den som anställs eller anlitas för uppdrag, även i de fall en sådan prövning inte anges i annan författning.

Det bör framhållas att förslaget till ändring av ändamålsbestämmelsen inte ändrar på förhållandet att det fortfarande krävs noggranna överväganden som säkerställer att de integritetskänsliga uppgifterna är nödvändiga för myndigheten och att behovet av dem är proportionerligt i förhållande till de intressen som talar mot en sådan kontroll innan en bestämmelse om rätt till belastningsuppgifter i ärenden om anställning eller uppdrag införs i förordningen om belastningsregister, se kapitel 6.

7.2.3 Ändamålsbestämmelsens tillämpningsområde

Utredningens förslag: Polismyndigheten och andra myndigheter ska få tillgång till uppgifter i registret för att pröva lämpligheten i ärenden om anställning eller uppdrag. Begreppet uppdrag ska ha den betydelse som avses i 2 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen.

Skälen för utredningens förslag

Ärenden om anställning

Den nya ändamålsbestämmelsen bör ange att belastningsregistret får föras för att ge information om uppgifter i registret som behövs för att pröva lämpligheten i ärenden om anställning. Med anställning avses det avtalsförhållande som uppstår mellan en arbetsgivare och en arbetstagare. Det finns inte någon entydig definition av begreppet utan det får fastställas med ledning av rättspraxis, lagmotiv och den juridiska litteraturen.

För att avgöra när ett anställningsförhållande uppstår eller föreligger får en helhetsbedömning göras utifrån de omständigheter som föreligger i det enskilda fallet. Det civilrättsliga arbetstagarbegreppet bör normalt kunna tjäna som utgångspunkt vid bedömningen. Det begreppet bygger i princip på några grundläggande kriterier, t.ex. att förhållandet är grundat på avtal, att arbetet ska utföras personligen, att förhållandet har en varaktig karaktär, att arbete samtidigt inte får utföras åt annan, att arbetet är underkastat bestämda direktiv och kontroll, att arbetsredskap tillhandahålls av motparten, att ersättning för direkta utlägg utgår samt att ersättning för arbetet utgår åtminstone delvis i form av garanterad lön (se t.ex. Lars Lunning m.fl., Anställningsskydd, Zeteo den 5 oktober 2016, kommentaren till 1 § anställningsskyddslagen och Magnus Bäckström m.fl., Anställningsskyddslagen, Zeteo den 25 november 2014, kommentaren till 1 §).

Ärenden om uppdrag

Den nya ändamålsbestämmelsen bör även ange att belastningsregistret får föras för att ge information om uppgifter i registret som behövs för att pröva lämpligheten i ärenden om uppdrag. Varje form av uppdrag bör dock inte omfattas, eftersom ändamålet då skulle bli alltför vidsträckt och i förlängningen kunna öppna upp för en omotiverad registerkontroll inför anlitande av uppdragstagare vid en myndighet.

Enligt vår uppfattning bör uppdrag avgränsas till det uppdragsbegrepp som avses i 2 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), där det anges att en fysisk person som på grund av uppdrag deltar i en myndighets verksamhet omfattas av samma tystnadsplikt som myndighetens anställda. Det beror på att lagen om belastningsregister är en sekretessbrytande reglering och att uppdrag därför bör tolkas och tillämpas konsekvent med motsvarande begrepp i offentlighets- och sekretesslagen. En sådan tolkning framstår även i övrigt som rimlig, eftersom myndigheten då har rätt till registerkontroll inför anlitande av sådana uppdragstagare som myndigheten kan lämna sekretessbelagd information till, allt under förutsättning att de deltar i handläggningen av ett ärende eller på annat sätt är direkt berörda eller att det inte finns självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheten, jfr 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen är endast tillämplig på s.k. osjälvständiga uppdragstagare. En sådan uppdragstagare är en fysisk person som har ett personligt uppdrag hos en myndighet och som har en sådan anknytning till myndigheten att han eller hon kan sägas delta i dennas verksamhet för det allmännas räkning. Om uppdraget är författningsreglerat eller grundat på avtal är utan betydelse. En uppdragstagare har den anknytning till myndigheten som krävs om den uppgift som han eller hon utför normalt fullgörs – eller i vart fall skulle kunna fullgöras – av en tjänsteman på myndigheten (se prop. 1979/80:2 del A s. 127). Med en myndighets verksamhet avses i detta sammanhang den verksamhet som framgår eller kan utläsas av myndighetens instruktion eller av någon annan reglering.

Gränsen för när en uppdragstagare ingår i personkretsen i offentlighets- och sekretesslagen kan i enskilda fall vara svår att dra. Ledning kan hämtas i förarbetena till den tidigare gällande sekretesslagen (1980:100), prop. 1979/80:2 del A (se även Eva Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen, Zeteo den 29 maj 2018, kommentaren till 2 kap. 1 §).

Uppdragstagare som primärt representerar enskilda rättssubjekt faller utanför offentlighets- och sekretesslagens tillämpningsområde trots att de är förordnade av en myndighet, t.ex. den som är god man enligt föräldrabalken eller den som är offentlig försvarare. Likaså ska lagen inte tillämpas på självständiga uppdragstagare, som visserligen utför uppgifter åt en myndighet, men som handlar i eget namn och som utåt framstår som utrustade med egen kompetens, t.ex. notarius publicus. Uppdragstagare som utför tillverkning eller entreprenad tillhör inte heller personkretsen i offentlighets- och sekretesslagen, om uppdragets samband med myndighetens egentliga verksamhet är så löst att det skulle vara främmande att beteckna uppdragstagaren som en offentlig funktionär (prop. 1979/80:2 del A s. 126 f. och Eva Lenberg m.fl., kommentaren till 2 kap. 1 §).

Offentlighets- och sekretesslagen gäller i princip inte heller för den som är anställd hos ett företag som har ett uppdragsavtal med en myndighet, t.ex. personal på ett bevakningsföretag (prop. 1981/82:186 s. 41 f.) eller en hantverkare hos ett privat företag som en myndighet anlitar för servicearbeten hos myndigheten (jfr JO 1985/86 s. 177 f.).

Uppdragstagare som omfattas av offentlighets- och sekretesslagen är t.ex. nämndemän, övervakare inom kriminalvården, kontaktpersoner inom socialtjänsten, personundersökare, hemtjänstpersonal, personer som ställt sig till socialtjänstens förfogande med s.k. kontrakterade familjehem, konsulter av skilda slag och tolkar. Även utomstående experter som rådfrågats av en myndighet utan att något egentligt uppdragsavtal föreligger omfattas. Detsamma gäller personal som på frivillig grund deltar i tjänstgöring inom Försvarmakten (prop. 1979/80:2 del A s. 127 f. och Eva Lenberg m.fl., kommentaren till 2 kap. 1 §).

När det gäller praktikanter brukar det i detta sammanhang anses att personer som i sin utbildning deltar i arbetet på en myndighet inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten omfattas av offentlighets- och sekretesslagen, eftersom de i regel har en sådan anknytning till myndigheten och det arbete som de utför i allmänhet skulle kunna skötas av den ordinarie personalen hos myndigheten. Det gäller dock

inte sådana elever och studenter som endast besöker myndigheten i studiesyfte (prop. 1981/82:186 s. 41 f. och Eva Lenberg m.fl., kommentaren till 2 kap. 1 §).

Regleringen i 2 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen innebär att även den som på annan liknande grund deltar i en myndighets verksamhet kan omfattas av lagens personkrets (se andra stycket 3). Det är fallet om en myndighet träffar avtal med ett enskilt företag och en viss anställd på företaget ställs till myndighetens förfogande och deltar i verksamheten på samma sätt som om myndigheten hade ingått avtal med den enskilde själv. Den som på annan liknande grund deltar i en myndighets verksamhet utgör däremot inte en osjälvständig uppdragstagare och omfattas därmed inte av den föreslagna ändamålsbestämmelsens tillämpningsområde, som endast tar sikte på uppdrag enligt 2 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen.

En konsekvens härav är att vissa personkategorier som Utredningen om registerutdrag i arbetslivet har föreslagit ska omfattas av förbudet mot registerkontroll i arbetslivet, inte omfattas av den föreslagna ändamålsbestämmelsen (SOU 2014:48; se även bilaga 4). Inhyrd eller inlånad arbetskraft är inte att anse som uppdragstagare i nu angiven mening.

8 Kriminalvården och åklagarmyndigheterna

8.1 Inledning

Enligt våra direktiv har vi i uppdrag att kartlägga, analysera och ta ställning till om författningsstödet för registerkontroll, såväl under som inför anställning, behöver utökas för Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Dessa myndigheter har det gemensamt att de ingår i rättsväsendet, att de som är anställda vid myndigheterna hanterar känslig och ofta sekretessbelagd information och att det många gånger finns särskilda risker förenade med anställningarna, t.ex. i form av hot och otillbörlig påverkan som riktar mot personalen.

Enligt våra direktiv har vi även i uppdrag att kartlägga, analysera och ta ställning till om författningsstödet för registerkontroll behöver utökas för Kriminalvården utanför myndighetens roll som arbetsgivare.

Kapitlet inleds med en beskrivning av Kriminalvårdens, Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens uppdrag och säkerhetsarbete, se avsnitt 8.2–8.4. I avsnitten redogörs även för myndigheternas anställningsprocess och nuvarande registerkontroll av anställda. Våra överväganden och förslag presenteras i avsnitt 8.5–8.11.

8.2 Kriminalvården

8.2.1 Uppdrag

Kriminalvården är en del av rättsväsendet och har, som en av Sveriges största myndigheter, nästan 10 000 anställda årsarbetskrafter. Verksamheten bedrevs vid utgången av 2018 vid 32 häkten, 45 kriminalvårdsanstalter och 34 frivårdskontor. Under 2018 hanterade Kriminalvården i genomsnitt nästan 16 000 klienter varje dag. Dessutom transporterade Kriminalvården under samma år ungefär 90 000 intagna och andra klienter. Av dessa transporterades drygt 4 700 klienter till utlandet (Kriminalvårdens årsredovisning för 2018, s. 7 f.).

Kriminalvårdens uppdrag anges i förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården. Enligt instruktionen ansvarar Kriminalvården för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra personutredningar i brottmål. Kriminalvården ska även transportera frihetsberövade personer som Polismyndigheten och Säkerhetspolisen överlämnar dit samt bistå andra myndigheter med sådana transporter.

I instruktionen anges att Kriminalvården i sitt arbete med intagna och andra klienter ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt, att lagföring kan ske på ett effektivt sätt och att återfall i brott förebyggs. Där anges också att Kriminalvården särskilt ska vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, att frigivningen förbereds, att narkotikamissbruket bekämpas och att innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.

8.2.2 Säkerhetsarbete

Det ligger i sakens natur att Kriminalvården, som verkställande myndighet i rättsväsendet, behöver upprätthålla en hög grad av yttre och inre säkerhet i sin verksamhet. Kriminalvården arbetar i detta avseende med s.k. dynamisk säkerhet. Med dynamisk säkerhet avses att myndigheten har en helhetssyn på säkerheten, där komponenterna fysisk och teknisk säkerhet, tillgänglighet och utbildning, regelverk, instruktioner och rutiner, förhållningssätt och bemötande samt placeringsprocess samverkar. Komponenterna i det dynamiska säkerhetskonceptet vägs samman och arbetet anpassas på ett ändamålsenligt

sätt efter säkerhetsnivån och de behov som finns på varje häkte, anstalt eller frivårdskontor.

Kriminalvården strävar efter att uppnå en nollvision vad avser rymningar, narkotika eller andra otillåtna preparat, kriminella aktiviteter samt våld, hot och trakasserier (Kriminalvårdens årsredovisning för 2018, s. 78 f.). I dagsläget är det dock jämförelsevis vanligt förekommande att personal vid Kriminalvården utsätts för våld och hot, och det är inte ovanligt att klienter eller utomstående på ett otillåtet sätt försöker påverka anställda. Enligt en rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) har således anställda på Kriminalvården en hög utsatthet (44 procent) för otillåten påverkan i form av trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption (Otillåten påverkan mot myndighetspersoner, Rapport 2016:13, s. 7 f.). Att Kriminalvårdens personal är utsatt framgår även av myndighetens eget incidentrapporteringsystem. Under 2018 uppgick antalet rapporterade incidenter till ca 300 stycken (Kriminalvårdens årsredovisning för 2018, s. 84). Påverkansförsök kan t.ex. ske i syfte att få tillgång till viss information, att få infört otillåtna föremål i anstalt eller häkte eller att få bistånd vid rymningar och fritagningar.

Enligt Kriminalvården föreligger inte säkerhetsrisker enbart för personal som arbetar vid anstalt, häkte eller frivårdskontor i den klientnära verksamheten. På myndighetens huvudkontor hanteras känslig och särskild skyddsvärd information och där fattas många ingripande beslut, t.ex. beslut enligt fängelselagen (2010:610) om placering på säkerhetsavdelning och s.k. särskilda villkor för den som är långtidsdömd.

8.2.3 Anställningsprocess och registerkontroll av anställda

Som en del i sitt säkerhetsarbete kontrollerar Kriminalvården alla nyanställda mot belastningsregistret och, vad gäller uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts, mot misstankeregistret, se 10 § första stycket 9 förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 4 § 2 förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

En registerkontroll av anställda vid Kriminalvården kan även ske med stöd av säkerhetsskyddslagstiftningen, se avsnitt 3.5. Omfattningen av säkerhetsklassade befattningar vid Kriminalvården har varierat över tid. Efter att några uppmärksammade rymningar inträffat

år 2004 och anställda inom Kriminalvården misstänktes för att i ett fall ha tagit del i förberedelserna inför rymningen, fattade myndigheten beslut om en vittomfattande säkerhetsklassning. Det beslutet har därefter ändrats och numera är färre befattningar inom Kriminalvården placerade i säkerhetsklass, (se Kriminalvårdens beslut om placering av vissa befattningar i säkerhetsklass den 23 april 2018, dnr 2018-8390).

Utöver registerkontroll föregås alla nyanställningar vid Kriminalvården av andra kontrollåtgärder som har till syfte att säkra att den person som anställs är lämplig för arbetet. En betydande del av denna kontroll utgörs av strukturerade intervjuer som dokumenteras. Särskilda intervjumallar, som är anpassade till vilken grad av säkerhetskänslighet den aktuella anställningen innebär, har tagits fram. Det är främst vid intervjutillfället som myndigheten skapar sig personlig kännedom om den sökande, vilket är en förutsättning för att bedöma den sökandes säkerhetsmässiga pålitlighet. Avsikten är också att göra den sökande medveten om att anställningen kan innebära utsatta situationer som skapar sårbarhet och vilka verktyg det finns för att hantera detta. Efter intervjun kontaktas minst två oberoende referenser. Syftet är, förutom validering av lämnade uppgifter, att få kompletterande uppgifter om den sökandes kompetens och personlighet.

Under pågående anställning sker registerkontroll av den som är placerad i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddslagen. I övrigt äger ingen sådan kontroll rum.

8.3 Åklagarmyndigheten

8.3.1 Uppdrag

I likhet med Kriminalvården är Åklagarmyndigheten en del av rättsväsendet. Åklagarmyndighetens operativa verksamhet utövas i sju åklagarområden med 32 allmänna kammare, en nationell åklagaravdelning och en särskild åklagarkammare. Därutöver finns tre utvecklingscentrum och verksamhet vid myndighetens huvudkontor. Åklagarmyndigheten har ca 1 400 anställda, varav ca 950 är åklagare och ca 450 administrativ personal (Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2018, s. 5 och 52).

Bestämmelser om Åklagarmyndighetens organisation och uppdrag finns i förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten, 7 kap. rättegångsbalken och åklagarförordningen (2004:1265). Där anges att Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten, med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten bedriver, se avsnitt 8.4.1. Åklagarmyndigheten ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Myndigheten ska också arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet samt verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet och arbeta för att förtroendet för åklagarväsendet upprätthålls. I uppdraget ingår även att se till att möjligheterna till internationellt samarbete i brottsbekämpningen används och att bidra till internationellt bistånd och internationell fredsfrämjande verksamhet.

Till den enskilde åklagarens huvudsakliga uppgifter hör att leda förundersökningar, fatta beslut i åtalsfrågor och att vid domstol föra statens talan om ansvar för brott, men även att fatta beslut om bl.a. förundersökningsbegränsning, åtalsunderlåtelse, tvångsmedel och strafföreläggande. Ytterligare bestämmelser om särskilda uppgifter som tillkommer den enskilde åklagaren finns t.ex. i lagen (1988:688) om kontaktförbud och lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

8.3.2 Säkerhetsarbete

Säkerhetsarbetet vid Åklagarmyndigheten är inriktat på att minska riskerna och otryggheten i verksamheten, identifiera möjliga framtida risker, förbättra den administrativa säkerhetsstrukturen samt skapa ökat förtroende hos de anställda för myndighetens säkerhetsarbete och krishantering.

Enligt ovan nämnda rapport från Brå har anställda på myndigheten en hög utsatthet (43 procent) för otillåten påverkan i form av trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korruption (Otillåten påverkan mot myndighetspersoner, Rapport 2016:13, s. 7 f.). Motsvarande utsatthet framgår av det incidentrapporteringssystem som finns vid Åklagarmyndigheten; ca 175 rapporter har inkommit de senaste åren. I huvudsak rör det sig om trakasserier och hot som framförts direkt eller indirekt (Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2018, s. 55).

8.3.3 Anställningsprocess och registerkontroll av anställda

Under 2015 gjorde Åklagarmyndigheten en översyn av rekryteringsprocessen, dels inför anställningar av åklagaraspiranter och extra åklagare, dels inför anställningar av administrativa befattningar. Översynen mynnade ut i nya riktlinjer för rekrytering (Riktlinjer för rekrytering av åklagaraspiranter och extra åklagare, ÅM-A 2016/0387 och Riktlinjer för rekrytering till administrativa befattningar, ÅM-A 2016/0689). Syftet med riktlinjerna är att säkerställa att Åklagarmyndigheten har lämpliga, lojala och pålitliga anställda.

Riktlinjerna innebär att utförliga bakgrundskontroller ska göras inför nyrekrytering. Via en extern tjänst tas en personrapport fram för att verifiera de uppgifter som den sökande har lämnat till myndigheten om exempelvis folkbokföringsuppgifter, familjeförhållanden samt examina och betyg. Bakgrundskontrollen ska även klarlägga den sökandes eventuella bolagsengagemang, fordonsinnehav, hans eller hennes ekonomiska situation och om den sökande har haft sammanträffanden med rättsväsendet de senaste åren, t.ex. om det finns brottmålsdomar eller tvistemålsdomar där den sökande varit part. Även hur den sökande hanterar sociala medier och hur han eller hon framställs i sådana medier undersöks.

Bakgrundskontrollen sker som ett sista led i rekryteringsprocessen, i samband med att det är aktuellt att erbjuda anställning. Utifrån bakgrundskontrollen sker, vid behov, samråd med säkerhetsenheten vid Åklagarmyndigheten. Myndighetens inställning är att en sökande kan komma i fråga för anställning även om han eller hon har gjort sig skyldig till brott, om det är ett mindre allvarligt brott eller ett brott som ligger långt tillbaka i tiden.

Tidigare begärde Åklagarmyndigheten rutinmässigt att den som sökt en anställning vid myndigheten skulle visa upp ett utdrag från belastningsregistret. Nuvarande bakgrundskontroll är så heltäckande att man inte längre begär ett sådant utdrag.

En mindre andel av de anställda vid Åklagarmyndigheten är placerade i säkerhetsklass med stöd av säkerhetslagstiftningen och blir därför föremål för registerkontroll med stöd av den lagstiftningen. Det gäller de som genom sitt arbete får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som är av betydelse för rikets säkerhet, t.ex. personal som arbetar med ärenden som Säkerhetspolisen utreder eller ärenden

inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. Även de som vid myndigheten har tillgång till Polismyndighetens lokaler är placerade i säkerhetsklass.

Under pågående anställning sker registerkontroll av den som är placerad i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddslagen. I övrigt äger ingen sådan kontroll rum.

8.4 Ekobrottsmyndigheten

8.4.1 Uppdrag

Som redovisats utövas det allmänna åklagarverksamhet inte bara av Åklagarmyndigheten utan också av Ekobrottsmyndigheten. Även Ekobrottsmyndigheten utgör en del av rättsväsendet. Bestämmelser om myndighetens organisation och uppdrag finns i förordningen (2015:744) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

Det framgår av instruktionen att Ekobrottsmyndighetens uppdrag är att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet genom att se till att personer som begår ekonomiska brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Myndigheten utgör även ett kunskapscentrum kring ekonomisk brottslighet och har ett samordnande ansvar för andra myndigheters insatser på området. I Ekobrottsmyndighetens uppdrag ingår att samverka för internationellt samarbete i brottsbekämpningen och att bidra till internationellt bistånd och internationell fredsfrämjande verksamhet.

Ekobrottsmyndighetens operativa verksamhet bedrivs vid tio ekobrottskammare, en finansmarknadskammare och fem polisoperativa enheter. De sistnämnda enheterna arbetar med kriminalunderrättelseverksamhet samt viss utredningsverksamhet i pågående ärenden, t.ex. analys av beslag i it-miljö. Härutöver finns ett huvudkontor vid myndigheten som ger ledning och stöd åt den operativa verksamheten.

Vid Ekobrottsmyndigheten arbetar åklagare, poliser och andra utredare med olika kompetenser samt administratörer tillsammans i utredningsgrupper. De poliser som arbetar där, 215 stycken under 2018, är anställda vid Polismyndigheten men organisatoriskt placerade vid Ekobrottskansliet vid Ekobrottsmyndigheten. Övriga personalkategorier är anställda av Ekobrottsmyndigheten, vilket under 2018 var ca 390 stycken. Det innebär att antalet personer som arbetade vid

Ekobrottsmyndigheten under 2018 var drygt 600 personer (Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för 2018, s. 12 och 59).

Även personal från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Tullverket och andra myndigheter kan vara placerad vid Ekobrottsmyndigheten.

8.4.2 Säkerhetsarbete

Säkerhetsarbetet vid Ekobrottsmyndigheten svarar i huvudsak mot det arbete som bedrivs vid Åklagarmyndigheten. Ekobrottsmyndigheten lämplighetsprövar sina anställda i syfte att löpande kontrollera lojalitet och pålitlighet. Målet är att all personal och alla uppdragstagare ska prövas ur säkerhetssynpunkt av myndigheten, men på olika nivåer beroende på typ av personal eller uppdragstagare. Myndigheten har utarbetat rutiner och har tagit fram mallar, checklistor och andra stöddokument som används för säkerhetsprövning vid anställning och när uppdragstagare anlitas. Det finns också stöddokument för årlig uppföljning av anställda i samband med medarbetarsamtal. Säkerhetsprövningen sker inte bara utifrån rikets säkerhet, utan även utifrån myndighetens specifika skyddsintressen, t.ex. utrednings- och underrättelseinformation, personuppgifter, tillslag, hemliga tvångsmedel och särskilda arbetsmetoder.

Enligt Brå:s rapport är antalet anställda vid Ekobrottsmyndigheten som har utsatts för otillåten påverkan i form av hot, våld, trakasserier och korruption förhållandevis lågt, 17 procent (Otillåten påverkan mot myndighetspersoner, Rapport 2016:13, s. 7 f.). De incidenter som inträffar handlar oftast om trakasserier. Hot och våld förekommer mycket sällan. Åklagare är den mest utsatta yrkesgruppen och händelserna inträffar vanligen i samband med förhandling (Ekobrottsmyndighetens årsredovisning för 2018, s. 60).

Även om otillåten påverkan mot myndighetens anställda är ovanlig, bedrivs ett arbete inom Ekobrottsmyndigheten som tar sikte på förebyggande säkerhetsåtgärder. Arbetet pågår fortlöpande och inkluderar individuella, långsiktiga och anpassade säkerhetsåtgärder för ett antal medarbetare samt utbildning och information till all personal.

8.4.3 Anställningsprocess och registerkontroll av anställda

Innan Ekobrottsmyndigheten anställer en person genomförs en lojalitets- och pålitlighetsbedömning, vilket innebär en genomgång av meritförteckning, betyg och intyg, referenstagning, kontroll av öppna källor, tester avseende vissa anställningar och säkerhetsintervjuer. Registerkontroll görs endast beträffande personal som är placerad i säkerhetsklass.

Med undantag av åklagarna är merparten av de anställda vid Ekobrottsmyndigheten placerade i säkerhetsklass, huvudsakligen på grund av externa krav. Samtliga poliser som verkar vid myndigheten är placerade i säkerhetsklass. Detsamma gäller personal som arbetar med signalskydd, viss personal vid huvudkontoret och viss utlandspersonal.

8.5 Registerkontroll inför anställning

Utredningens förslag: Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska få kontrollera om den som myndigheten avser att anställa förekommer i belastningsregistret.

Utredningens bedömning: Kriminalvården har det författningsstöd som behövs för att kontrollera om den som myndigheten avser att anställa förekommer i belastningsregistret.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Kriminalvårdens behov

Kriminalvården har enligt 10 § första stycket 9 förordningen om belastningsregister rätt att begära ett fullständigt belastningsregisterutdrag i fråga om den som myndigheten avser att anställa. Kriminalvården har därför inget behov av utökat författningsstöd när det gäller registerkontroll inför anställning.

Åklagarmyndigheternas behov

Till skillnad från Kriminalvården har varken Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten något författningsstöd för att i dagsläget göra belastningsregisterkontroll avseende den som ska anställas vid myndigheten. Som redovisats ovan gör dock Åklagarmyndigheten en omfattande bakgrundskontroll via en extern tjänst av den som myndigheten avser att anställa, och det gäller såväl åklagare som administrativ personal. Kontrollen innefattar en kartläggning av den sökandens förekomst vid bl.a. domstol. Ekobrottsmyndigheten gör på motsvarande sätt en omfattande lojalitets- och pålitlighetsbedömning, bl.a. utifrån säkerhetsintervjuer. Ingen av åklagarmyndigheterna begär emellertid in registerutdrag av den som myndigheten avser att anställa.

Såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten har till utredningen anfört att det finns behov av författningsreglerad registerkontroll, om det förslagna förbudet mot registerkontroll i arbetslivet genomförs, se SOU 2014:48 och avsnitt 5.3.3. Ett skäl för sådan kontroll är enligt myndigheterna deras anseende och förtroende; att Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens personal är lojal och pålitlig är en grundläggande förutsättning för att myndigheterna ska kunna utreda brott tillsammans med polisen, tullen och andra brottsbekämpande myndigheter. Ett annat skäl är att verksamheten kan skadas om myndigheterna anställer personer som är olämpliga och illojala.

Som tidigare redovisats har vissa myndigheter inom rättsväsendet rätt att få uppgifter ur belastningsregistret i samband med anställning eller uppdrag. Det gäller Kriminalvården, Säkerhetspolisen, Domstolsverket, Domarnämnden och domstolarna, se avsnitt 5.2. När det gäller anställning av notarier respektive domare och hyresråd föreligger en författningsreglerad skyldighet för Domstolsverket och Domarnämnden att kontrollera belastningsregistret inför anställning. Detsamma gäller för en domstol innan en nämndeman påbörjar sin tjänstgöring. Kriminalvården och Säkerhetspolisen åläggs däremot inte någon skyldighet att kontrollera belastningsregistret. Deras kontroll är fakultativ.

Enligt vår mening bedriver såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten verksamhet där det ställs särskilt höga krav på laglydnad, lämplighet och lojalitet. Det finns därför behov av att ha

kännedom om tidigare brottslighet när dessa myndigheter anställer personal. Utan sådan kännedom finns det risk för felrekryteringar som allvarligt kan skada verksamheten och allmänhetens förtroende för rättsväsendet, i synnerhet som ett fungerande rättsväsende – fri från korruption och infiltration från kriminella element – är en grundbult i ett demokratiskt samhälle. Det är därför motiverat att ge såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten tillgång till uppgifter i belastningsregistret i syfte att förhindra anställning av personer som på grund av tidigare brottslighet inte är lämpliga för att arbeta inom myndigheten. En sådan registerkontroll är nödvändig för att skydda ett allmänt intresse av väsentlig betydelse (jfr avsnitt 6.2.1).

Ett skäl mot registerkontroll inför anställning vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten är, såvitt avser åklagare, att den som anställs som åklagaraspirant redan har kontrollerats mot belastningsregistret av Domstolsverket, eftersom notariemeritering är ett formellt krav för att bli antagen som åklagaraspirant och sådan kontroll alltid ska äga rum inför notarieanställningen, se 17 § åklagarförordningen och 7 a § notarietförordningen (1990:469). Denna kontroll kan emellertid ligga långt tillbaka i tiden och kan därmed inte läggas till grund för att den sökande inte har begått brott vid tidpunkten för ansökan som åklagaraspirant. Vi anser därför att den kontroll som gjorts inför notarieanställning inte förtar behovet av kontroll inför ansökan om anställning som åklagare. Dessutom finns det, som vi kommer att behandla i det följande, skäl att kontrollera även andra personalkategorier än åklagare.

Som framhållits är uppgifter i belastningsregistret av mycket integritetskänsligt slag. En avvägning måste därför göras mellan de intressen som talar för registerkontroll och skyddet för de arbetssökandes personliga integritet, se avsnitt 6.3.1. Även om en sådan intresseavvägning förutsätter en restriktiv hållning till registerkontroll anser vi, med hänvisning till vad som redovisats, att skälen för kontroll inför anställning inom åklagarmyndigheterna väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten och att behovet av information inte kan tillgodoses på något annat mindre integritetskänsligt sätt. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten bör därför få tillgång till uppgifter som finns i belastningsregistret inför anställning.

Särskilt om förhållandet till säkerhetsskyddslagstiftningen

Utifrån Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens behov av registerkontroll går det inte att utesluta att ett förbud mot registerkontroll inför anställning skulle kunna leda till en extensiv tolkning av säkerhetsskyddslagstiftningen, med följderna att omotiverat många anställningar placeras i säkerhetsklass. En sådan utveckling är knappast önskvärd och skulle motverka värdet av en balanserad och stringent tillämpning av säkerhetsskyddslagstiftningen i detta avseende. Det förhållandet att vissa anställningar vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten kan placeras i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddslagstiftningen förtar därför inte styrkan i det behov som finns av ett författningsstöd för registerkontroll inför anställning vid dessa myndigheter för det fall det införs ett förbud mot registerkontroll i arbetslivet.

En annan sak är att det normalt inte bör föreligga något behov hos Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten av att göra en registerkontroll inför anställning av den som är placerad i säkerhetsklass och kontrolleras med stöd av säkerhetsskyddslagstiftningen. Att det inte föreligger något sådant behov följer närmast av 7 § lagen om belastningsregister, som anger att en myndighet i varje särskilt fall noga ska pröva behovet av uppgifterna. Det utesluter inte att det i enskilda fall kan finnas behov av båda kontrollerna eftersom de tar sikte på olika skyddsintressen: skyddet för Sveriges säkerhet respektive skyddet för myndighetens verksamhet. Det kan därför vara motiverat att genomföra den registerkontroll som här avses och som syftar till att kontrollera om en arbetssökande är lämplig för anställning utifrån de skyddsvärda intressen som finns för verksamheten, trots att registerkontroll har skett med stöd av säkerhetsskyddslagstiftningen.

Fakultativ kontroll

Såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten har till utredningen framfört att en registerkontroll bör vara fakultativ, eftersom det inte finns behov av att kontrollera alla enskilda anställningar vid myndigheten, t.ex. vissa anställningar vid huvudkontoret.

En författningsreglerad obligatorisk kontroll innebär att det är bestämt av lagstiftaren att det är nödvändigt att kontrollera om den som ska anställas förekommer i belastningsregistret. En sådan kontroll är administrativt resurskrävande och bör, enligt vår mening, endast uppställas när det finns särskilt starka behov, t.ex. anledning att befara att nödvändiga kontroller inte görs.

Som vi återkommer till i det följande bör registerkontrollen avse samtliga personalkategorier vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Samtidigt står det klart att det i enskilda fall kommer att vara obehövt att göra en registerkontroll av den sökande. Det kan t.ex. avse tidsbegränsade befattningar med begränsade behörigheter och befogenheter eller befattningar som inte har insyn i den operativa verksamheten. En obligatorisk kontrollskyldighet i författning inför varje anställning vid Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten skulle därmed enligt vår uppfattning vara alltför långtgående. Det innebär att registerkontrollen bör vara fakultativ i enlighet med vad som gäller för Kriminalvården och Säkerhetspolisen inför anställning.

Det förhållandet att kontrollen föreslås vara fakultativ medger givetvis inte att myndigheterna får göra obefogade sökningar i belastningsregistret. Det krävs alltid en noggrann prövning av om en sökning i registret behöver göras, och en begäran om att få ta del av uppgifter ur registret får endast göras om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs (7 § lagen om belastningsregister).

Personalkategorier

Enligt såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten bör rätten att få ut uppgifter ur belastningsregistret inför anställning avse alla personalkategorier som anställs vid myndigheterna. De har i denna del anfört bl.a. följande till utredningen. Delar av den administrativa personalen vid Åklagarmyndigheten respektive Ekobrottsmyndigheten ingår i den operativa verksamheten, vilket innebär att de handlägger ärenden, t.ex. genom att registrera åklagarnas pågående arbete, verkställa beslut samt skicka vissa framställningar till domstol. En administratör vid dessa myndigheter kan ofta arbeta tillsammans med flera åklagare och på så sätt ha tillgång till sekretessbelagd och

känslig information i högre utsträckning än de enskilda åklagarna. Även andra personalkategorier än åklagare, i synnerhet vid Ekobrottsmyndigheten, ingår i det operativa arbetet, såsom civila utredare, analytiker och revisorer. Härtill kommer att administrativ personal vid huvudkontoret, t.ex. chefer och specialister inom lednings- och samordningsfunktioner, kommunikation, säkerhet och IT, får tillgång till skyddsvärd information i sin uppgift att stödja den operativa verksamheten samt att personal vid myndigheterna har insyn i den operativa verksamheten genom tillgång till verksamhetsstöden. Myndigheternas arbetsplatser är dessutom öppna på så sätt att medarbetare kan bereda sig tillgång till pappershandlingar med skyddsvärd information som förvaras i aktrum eller i enskilda tjänstemäns rum.

Vi har förståelse för Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens uppfattning. Enligt vår bedömning är det varken möjligt eller lämpligt att ange vilka särskilda anställningar som behöver föregås av registerkontroll. Ett sådant regelverk skulle motverka en ändamålsenlig tillämpning som tar hänsyn till behovet vid den enskilda anställningen. Det är därför vår bedömning att regelverket bör vara utformat på så sätt att det omfattar samtliga personalkategorier. Samtliga personalkategorier vid Åklagarmyndigheten respektive Ekobrottsmyndigheten representerar myndigheten utåt och har ett ansvar för åklagarväsendets anseende och förtroende. Vidare kan samtliga personalkategorier inom ramen för sin anställning skada verksamheten.

Trots de integritetsskäl som kan anföras mot en vidsträckt registerkontroll, bör alltså samtliga personalkategorier omfattas av kontrollen, såväl vid Åklagarmyndigheten som vid Ekobrottsmyndigheten. En sådan reglering svarar mot vilka Kriminalvården och Säkerhetspolisen har rätt att kontrollera.

Kontroll av den som erbjuds anställning

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten får genom den föreslagna regleringen rätt att kontrollera den som myndigheten avser att erbjuda anställning. Rätten till registerkontroll bör av integritetsskäl inte gälla samtliga sökanden till en tjänst för att härigenom på ett allt för tidigt stadium sortera ut dem som förekommer i registret. En registerkontroll av sådan omfattning är inte nödvändig och strider

mot såväl dataskyddslagstiftningen som 7 § lagen om belastningsregister. Frågan behöver inte regleras särskilt.

Fullständigt utdrag

Enligt Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten föreligger behov hos myndigheterna av att få kännedom om samtliga uppgifter i belastningsregistret. Det finns enligt myndigheterna inte någon nolltolerans vad gäller brott, utan informationen skulle komma att beaktas tillsammans med flera andra omständigheter vid en samlad bedömning av den sökandes lämplighet.

Kriminalvården och Säkerhetspolisen har redan i dag rätt att få ett fullständigt utdrag inför anställning. Utifrån de intressen som motiverar registerkontroll för åklagarmyndigheterna anser vi, trots det integritetsintrång det innebär, att det saknas skäl att begränsa vilka uppgifter i belastningsregistret som Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten får ta del av. Regleringen bör alltså även i denna del svara mot vad som gäller för Kriminalvården och Säkerhetspolisen.

Det förhållandet att registerutdraget föreslås vara fullständigt innebär inte att varje förekomst i registret behöver diskvalificera den sökande. En bedömning får göras i varje enskilt fall, med beaktande av vilken tjänst som det är fråga om och vilken brottslighet som den sökande är lagförd för.

Direktåtkomst

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har tillgång till belastningsregistret vad gäller ärenden om vissa prövningar, ärenden om tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden och ärenden om europeisk utredningsorder (10 § första stycket 3, 22 och 23 förordningen om belastningsregister). De får ha tillgång till dessa uppgifter genom direktåtkomst (19 §). Det innebär att åklagarmyndigheterna redan i dagsläget ges direkt tillgång till registret hos Polismyndigheten utan att behöva begära åtkomst i varje enskilt fall. Frågan är här om det finns skäl att undanta de uppgifter i belastningsregistret som åklagarmyndigheterna ska ha rätt att ta del av inför anställning från denna direktåtkomst.

En direktåtkomst till belastningsregistret innebär kostnads- och effektivitetsvinster för den mottagande myndigheten, bl.a. av det skälet att handläggande tjänstemän inte behöver begära ut uppgifterna för varje enskilt fall utan själv kan söka den information som behövs.

Mot det nu sagda måste dock intresset av att värna enskildas integritet vägas. Direktåtkomst innebär att många kan ta del av uppgifterna, som när det gäller belastningsregistret är av mycket känsligt slag. För att upprätthålla ett adekvat integritetsskydd är det därför viktigt att direktåtkomst inte medges utan att starka skäl föreligger, i synnerhet som uppgifter i belastningsregistret i ett ärende om anställning inte omfattas av den absoluta sekretess som gäller hos Polismyndigheten om mottagande myndighet tar ut uppgiften från registret för att använda den i sin verksamhet. För att tillåta direktåtkomst bör det därför krävas att användandet av uppgifterna hos de mottagande myndigheterna begränsas till vissa tjänstemän och att det finns en hög informationssäkerhet hos de mottagande myndigheterna, t.ex. vad gäller system för utlämnande av behörighet, tillsyn och loggning av transaktioner (Ds 2007:43 s. 217 f.; jfr avsnitt 6.3.4).

Trots den försiktighet som bör gälla för att medge direktåtkomst bör Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens redan befintliga rätt till direktåtkomst även omfatta ärenden om anställning, i likhet med vad som redan gäller för Kriminalvården, Säkerhetspolisen och domstolsväsendet när de får ta del av uppgifter i belastningsregistret i ärenden av detta slag.

Bestämmelsens placering

Rätten att få ta del av uppgifter ur belastningsregistret för Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten inför anställning bör tas in i 10 § förordningen om belastningsregister. Rätten bör gälla i ärenden om anställning, vilket motsvarar Säkerhetspolisens rätt i denna del. Vad som avses med begreppet anställning har behandlats i avsnitt 7.2.3.

8.6 Registerkontroll under anställning

Utredningens förslag: Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska få kontrollera om en anställd som erbjuds en ny anställning vid myndigheten förekommer i belastningsregistret. I övrigt ska myndigheterna inte få ta del av uppgifter i registret beträffande den som är anställd.

Skälen för utredningens förslag

Behovet enligt myndigheterna

Varken Kriminalvården eller åklagarmyndigheterna gör i dagsläget någon registerkontroll av den som redan är anställd, om man här bortser från den registerkontroll under pågående anställning som kan ske med stöd av säkerhetsskyddslagstiftningen. Såväl Kriminalvården som åklagarmyndigheterna har dock till utredningen redovisat behov av att kunna göra registerkontroller även av den som är anställd. Kriminalvården har i denna del hänvisat till sin framställan om löpande registerkontroll av anställda till Justitiedepartementet från den 29 maj 2006, Ju 2006/5104/L5, och myndighetens remissyttrande över betänkandet Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48), dnr 2014-18113.

Som skäl för löpande registerkontroll under pågående anställning har Kriminalvården anfört att myndigheten bedriver en verksamhet som innebär att myndigheten är utsatt för särskilda säkerhetsrisker och att det därför ställs höga krav på personalens lämplighet och pålitlighet för att skydda verksamheten. Det handlar i grunden om förtroendet för Kriminalvårdens verksamhet; allmänheten förväntar sig att anställda vid Kriminalvården inte begår brott. Löpande registerkontroller av de som arbetar vid Kriminalvården skulle enligt Kriminalvårdens mening även bidra till att höja säkerheten. Det är enligt myndigheten betydelsefullt att få kännedom om en anställd har begått brott, eftersom en sådan anställd kan komma att utsättas för otillbörlig påverkan av klienter eller andra som utnyttjar vetskapen om brottsligheten för att få igenom oegentligheter. Om myndigheten får kännedom om brottet försvinner eller i vart fall minskar risken för otillbörlig påverkan. Enligt Kriminalvården är inte behovet av

registerkontroll under anställning lika stort inom frivården, även om det finns risk för otillbörlig påverkan även där. Behovet är allra störst när det gäller anställda på häkten då det där finns risk för att förundersökningar påverkas till men för den kommande rättsprocessen.

Det är inte bara Kriminalvården som har påtalat ett behov av att kunna kontrollera förekomsten i belastningsregistret under en pågående anställning. Även Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har till utredningen redovisat att ett sådant behov föreligger för deras del. Vad som skulle kunna motivera registerkontroll under anställning är enligt myndigheterna att en anställd är föremål för utredning i ett disciplinärende eller annars är misstänkt för intern oegentlighet, eller att en anställd erbjuds en ny befattning eller byter tjänst inom myndigheten. Vidare finns det enligt myndigheterna behov av löpande kontroller av anställda med visst tidsintervall, t.ex. vart tredje år.

Utredningens bedömning

Bedömningen av registerkontroll under pågående anställning måste ta sin utgångspunkt i att registerkontroll av den som redan är anställd är avsevärt mer integritetskänslig för den enskilde än den kontroll som äger rum inför anställning, t.ex. på så sätt att en enskild som sökt en viss tjänst har möjlighet att avbryta anställningsprocessen om han eller hon inte längre vill delta. Det nu sagda gäller i synnerhet om arbetsgivaren skulle få möjlighet att när som helst under en pågående anställning göra en registerkontroll. Enligt vår mening saknas skäl för att tillåta en sådan registerkontroll. Dels är behoven otillräckliga, dels innebär den ett integritetsintrång för de anställda som inte kan motiveras. En sådan kontroll skulle på ett negativt sätt försvaga den tillit som i grunden behöver finnas mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det gäller även om en sådan registerkontroll endast skulle få ske med vissa i förhand bestämda tidsintervall.

Under utredningstiden har vi särskilt diskuterat om en löpande registerkontroll av något slag skulle vara möjlig under förutsättning att man konstruerar ett system likt det som gäller enligt säkerhets- och skyddslagstiftningen, som ju innebär att Säkerhets- och integritets- skydds-nämnden i varje enskilt fall beslutar om uppgifter som har

framkommit vid registerkontroll ska lämnas ut till den myndighet som har begärt kontrollen. Inte heller en sådan ordning, med en oberoende myndighet med uppgift att balansera den enskildes behov av integritet gentemot arbetsgivarens skyddsintresse, gör dock att löpande registerkontroll av den som är anställd framstår som godtagbar enligt vår mening. Skälen för en så pass ingripande kontroll är inte tillräckligt starka. Dessutom förutsätter ett sådant förslag en genomgripande förändring av belastningsregisterlagstiftningen, vilket vi inte har i uppdrag att utreda.

Det innebär att vi sammanfattningsvis inte lämnar något förslag som tillåter löpande registerkontroll under pågående anställning. Frågan är därmed om en registerkontroll av den som redan är anställd trots allt skulle kunna vara befogad i vissa specifika situationer.

En sådan situation som myndigheterna har pekat på under utredningen är att den anställde är föremål för ett disciplinärende. Vi har dock svårt att se att det finns ett tillräckligt starkt behov av att kunna kontrollera belastningsregistret i dessa situationer, då det skulle öppna upp för en alltför omfattande övervakning och kontroll av redan anställd personal och leda till att berörda myndigheter skulle utveckla ett arbetssätt gentemot anställda som endast bör tillkomma brottsutredande organ. Dessutom är det långt ifrån alla disciplinärenden som har koppling till brottslig verksamhet och av den anledningen skulle motivera en kontroll av den anställdes belastningsregister. Vi anser därför att registerkontroll av den som är anställd inte bör få ske inom ramen för ett disciplinärende eller motsvarande.

Enligt vår mening förhåller det sig då annorlunda när en anställd vid Kriminalvården eller åklagarmyndigheterna söker en ny anställning inom den myndighet som han eller hon är anställd vid, t.ex. en chefsbefattning eller en befordrad tjänst, men även en tjänst med t.ex. annan placeringsort eller andra arbetsuppgifter. Utifrån att registerkontrollen i dessa fall skulle ske efter att en enskild aktivt sökt en annan tjänst vid myndigheten, ter sig kontrollen inte tillnärmelsevis lika integritetskänslig som en löpande registerkontroll. Snarare svarar den i allt väsentligt mot den registerkontroll som sker inför anställning vid myndigheten på sätt att den syftar till att ge arbetsgivaren underlag inför en bedömning av den sökandes lämplighet för en ny tjänst. En sådan kontroll bör vara befogad av samma anledningar som registerkontroll annars är inför anställning (jfr avsnitt 8.5).

En registerkontroll vid ny anställning innebär att arbetsgivaren kan få information om den anställda som med nödvändighet inte bara har betydelse i det pågående anställningsärendet. Det förklarar, enligt vår bedömning, inte det behov av registerkontroll som finns när en anställd kommer i fråga för en ny anställning vid Kriminalvården och åklagarmyndigheterna, bl.a. med beaktande av de starka skäl som i sig ligger bakom registerkontrollen men också det anställningsskydd som finns.

Med hänvisning till det nu anförda föreslår vi att rätten att få ut uppgifter i belastningsregistret även ska gälla när en enskild kommer i fråga för en ny anställning vid Kriminalvården eller åklagarmyndigheterna, t.ex. vid befördrad anställning, när en enskild som varit tidsbegränsat anställd sökt en tillsvidareanställning eller när en enskild sökt en annan tjänst vid myndigheten med annan placeringsort eller andra arbetsuppgifter. En förutsättning för registerkontroll är dock att det är fråga om ett ärende om anställning, se avsnitt 7.2.3.

Övriga frågor

Registerkontrollen inför en ny anställning bör, av samma skäl som kontroll inför anställning, vara fakultativ, omfatta samtliga personalkategorier och avse alla uppgifter i belastningsregistret. Myndigheterna bör även avseende nu angiven kontroll få ha direktåtkomst till uppgifterna i registret, se avsnitt 8.5.

Den nu föreslagna rätten för åklagarmyndigheterna att få ta del av uppgifter i belastningsregistret beträffande en anställd som erbjuds en ny anställning inom myndigheten omfattas enligt vår bedömning av begreppet ärenden om anställning i den bestämmelse som vi föreslår ska införas i 10 § förordningen om belastningsregister, se avsnitt 8.5.

Samma lagtekniska lösning bör användas i 10 § första stycket 9 förordningen om belastningsregister, som gäller Kriminalvårdens rätt till belastningsuppgifter i ärenden om anställning. Nuvarande lydelse har enligt den tolkning som Kriminalvården gjort av bestämmelsen inte medgett någon registerkontroll när en redan anställd erbjuds en ny anställning vid myndigheten.

8.7 Registerkontroll av uppdragstagare

Utredningens förslag: Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten ska få kontrollera om den som ska utföra uppdrag vid myndigheten förekommer i belastningsregistret. Begreppet uppdrag ska ha den betydelse som avses i 2 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen.

Skälen för utredningens förslag

Inledning

Vårt uppdrag omfattar att kartlägga, analysera och ta ställning till om det finns behov av ett utökat författningsstöd för Kriminalvården att genomföra registerkontroll även utanför myndighetens roll som arbetsgivare.

Såväl Kriminalvården som åklagarmyndigheterna har under vår kartläggning framställt behov av att kunna kontrollera andra enskilda än de som myndigheterna avser att anställa. Det ligger i linje med att det förbud som föreslås i SOU 2014:48 även förbjuder en begäran av uppvisande eller överlämnande av registerutdrag från annan än arbetstagare och arbetssökande, nämligen praktikanter och inhyrd eller lånad personal. I det närmaste kommer vi därför att analysera om registerkontrollen även bör avse uppdrag som är jämfällbara med anställning.

Behovet enligt Kriminalvården

Kriminalvården har under kartläggningen framställt behov av att få ta del av registerutdrag avseende personer som inte är anställda, men som befinner sig i Kriminalvårdens lokaler (externa aktörer). Det gäller t.ex. hantverkare, kioskpersonal, präster, företrädare för ideella föreningar, tolkar, bevakningspersonal och andra aktörer som vistas i Kriminalvårdens lokaler mer än tillfälligt och inte tillsammans med personal från myndigheten. Sådana aktörer har en klientnära kontakt, vilket många gånger innebär en stor säkerhetsrisk eftersom de har möjlighet att påverka verksamheten på ett otillbörligt sätt eller att smugla in otillåtna föremål och preparat. Kriminalvården menar att

dessa aktörer bör få kontrolleras avseende brottslighet på samma sätt som en besökare till den som är intagen i anstalt eller häkte får kontrolleras, jfr 7 kap. 10 § fängelselagen (2010:610) och 3 kap. 11 § häkteslagen (2010:611). Kriminalvården har i denna del hänvisat till sin framställan till Justitiedepartementet från den 29 maj 2006, Ju 2006/5104/L5.

Kriminalvården har härutöver till utredningen framhållit att myndigheten har behov av att kunna kontrollera aktörer som utför uppdrag åt myndigheten utan att befinna sig i Kriminalvårdens lokaler. Det gäller ägare till och företrädare för företag eller organisationer som driver t.ex. halvvägshus enligt 11 kap. 4 § fängelselagen eller sådant hem för vårdvistelse som avses i 11 kap. 3 § fängelselagen och 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Det gäller även uppdragstagare som Kriminalvården anlitar t.ex. för att tillhandahålla samhällstjänstplatser enligt 3 kap. 2 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder. Likaså finns det enligt Kriminalvårdens mening behov av att kontrollera personal och andra som arbetar klientnära i sådan verksamhet.

Behovet enligt åklagarmyndigheterna

I likhet med Kriminalvården saknar åklagarmyndigheterna författningsstöd för att göra registerkontroll av den som myndigheten anlitar för uppdrag.

Åklagarmyndigheten har för utredningen påtalat ett behov av att kontrollera it-konsulter mot belastningsregistret eftersom det finns stora mängder sekretessbelagd information i myndighetens it-system, t.ex. kameraövervakning och hemliga tvångsmedel. För att kontrollera deras lämplighet ur säkerhetssynpunkt inför ett uppdrag genomförs i dag en bakgrundskontroll som omfattar bl.a. förekomst i brottmålsdomar (jfr avsnitt 8.3.3). Härutöver har Åklagarmyndigheten framställt ett behov av att kunna kontrollera om fastighetsägarens personal, lokalvårdare, väktare, praktikanter, hantverkare och andra kategorier av personer som rör sig i myndighetens lokaler förekommer i belastningsregistret.

På motsvarande sätt har Ekobrottsmyndigheten framställt ett behov av att kunna kontrollera dels uppdragstagare som befinner sig i myndighetens lokaler med egen behörighet, dels uppdragstagare som

utan att befinna sig i myndighetens lokaler får del av myndighetens sekretessbelagda eller på annat sätt känsliga information. Exempel på sådana uppdragstagare är tolkar, översättare, it-konsulter och experter inom vissa sakområden som tas in i myndighetens operativa verksamhet. Ekobrottsmyndigheten utför i dag inte någon registerkontroll i fråga om dem som anlitas för uppdrag av detta slag. Myndigheten anser dock att det finns behov av kontroll, eftersom de som anlitas ofta får tillgång till känslig information, ibland i samma utsträckning som anställda. Genom att röja sådana uppgifter har de möjlighet att skada myndighetens verksamhet eller tredje part.

Kategorier av uppdragstagare

Kriminalvården och åklagarmyndigheterna anlitar en mängd olika uppdragstagare. En del av dessa uppdragstagare är kopplade till kärnverksamheten, andra till myndigheternas behov av att t.ex. upprätthålla infrastruktur.

Som vi redovisat tidigare skiljer vi i detta betänkande på självständiga och osjälvständiga uppdragstagare utifrån den reglering som finns i offentlighets- och sekretesslagen, se kapitel 7. Endast de uppdragstagare som är osjälvständiga omfattas av den ändamålsbestämelse som vi där har föreslagit i lagen om belastningsregister. Innan vi analyserar behovet av registerkontroll av den som har ett sådant uppdrag återfinns därför en översiktlig beskrivning av de uppdragstagare som anlitas och en bedömning av uppdragets beskaffenhet. Beskrivningen gör inte anspråk på att vara uttömmande.

Övervakare m.fl.

På en rad områden har lagstiftaren anvisat att Kriminalvården, inom ramen för sitt uppdrag att verkställa straff och utföra personutredningar i brottmål, ska anlita uppdragstagare. Till dessa uppdragstagare hör de som anges i 10 § första stycket 9 a–e förordningen om belastningsregister, nämligen övervakare, förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010), personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m., biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk

kontroll eller fängelseförordningen och kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder.

Dessa uppdragstagare har en sådan anknytning till Kriminalvården att de närmast kan sägas delta i straffverkställigheten. En sådan bedömning stämmer väl överens med uttalanden som gjordes i förarbetena till den tidigare sekretesslagen (prop. 1979/80:2 del A s. 127 f.; jfr avsnitt 7.2.3). Mot denna bakgrund bedömer vi att de uppdragstagare som anges i 10 § första stycket 9 a–e förordningen om belastningsregister utgör sådana osjälvständiga uppdragstagare som bör omfattas av den föreslagna ändamålsbestämmelsen i lagen om belastningsregister.

Personliga uppdragsförhållanden i övrigt

Såväl Kriminalvården som åklagarmyndigheterna anlitar uppdragstagare som t.ex. tolkar, översättare och it-konsulter. Även sådana experter inom vissa sakområden som tas in i Ekobrottsmyndighetens operativa verksamhet hör hit. Nu angivna uppdragstagare är enligt vår bedömning osjälvständiga under förutsättning att det föreligger ett personligt uppdragsförhållande och de har en sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i dennas verksamhet. En sådan tolkning stämmer väl överens med vad som har angetts om att konsulter av skilda slag, tolkar och utomstående experter är sådana uppdragstagare som kan omfattas av offentlighets- och sekretesslagen (prop. 1979/80:2 del A s. 127 f.; jfr avsnitt 7.2.3). De bör därmed omfattas av den föreslagna ändamålsbestämmelsen i lagen om belastningsregister.

Vad som nu sagts gäller inte om Kriminalvården eller åklagarmyndigheterna inte ingår ett personligt avtal med uppdragstagaren, utan i stället anlitar en leverantör för att utföra t.ex. it-drift. I ett sådant fall omfattas inte leverantörens personal av den föreslagna ändamålsbestämmelsen, se avsnitt 7.2.3 och nedan om Inhyrd och inlånad personal.

Praktikanter

Det förslag till förbud mot registerkontroll som föreslagits av Utredningen om registerutdrag i arbetslivet omfattar även den som söker eller fullgör praktik (SOU 2014:48 s. 110 f.).

Elever och studenter som endast besöker Kriminalvården eller åklagarmyndigheterna i studiesyfte saknar en anknytning till myndigheten och utgör således inte uppdragstagare i den mening som avses i offentlighets- och sekretesslagen. De skiljer sig därmed från de praktikanter som i sin utbildning deltar i arbetet på myndigheten under en inte obetydlig tid och utför arbete som annars skulle ha skötts av den ordinarie personalen. Dessa praktikanter har i regel en sådan anknytning till myndigheten att de kan anses delta i myndighetens verksamhet (jfr prop. 1981/82:186 s. 41 f.). De omfattas därmed av den föreslagna ändamålsbestämmelsen i lagen om belastningsregister.

Halvvägshus och hem för vårdvistelse

För att minska risken för att en intagen återfaller i brott eller för att på annat sätt underlätta hans eller hennes anpassning i samhället kan Kriminalvården bevilja vissa särskilda utslussningsåtgärder enligt 11 kap. fängelselagen. Gemensamt för dessa åtgärder är att den intagne under en del av sitt fängelsestraff vistas utanför anstalt trots att han eller hon fortfarande är att anse som intagen, se 1 kap. 2 § första stycket fängelselagen.

Till de särskilda utslussningsåtgärderna hör att en intagen kan vistas i halvvägshus eller i ett hem för vårdvistelse. Kriminalvården ingår därför avtal med uppdragstagare som i enskild regi bedriver halvvägshus och hem för vårdvistelse. Dessa uppdragstagare ägnar sig åt en verksamhet som har samma syfte som Kriminalvårdens övriga verksamhet, och det är myndigheten som fastställer villkoren för utslussningsverksamheten och utövar kontroll över den. Den intagne verkställer fortfarande sitt straff när han eller hon är föremål för en utslussningsåtgärd och vid misskötsamhet upphävs åtgärden och verkställigheten fortsätter i anstalt. Uppdragstagaren är därför skyldig att hålla Kriminalvården underrättad om hur verksamheten fortskrider, anmäla misskötsamhet och samråda med Kriminalvården i frågor av större vikt, se 11 kap. 11 § fängelselagen. Det yttersta

ansvaret för straffverkställigheten ligger dock kvar hos Kriminalvården.

Utifrån det nu anförda går det i och för sig att tänka sig en argumentation som innebär att den som anlitas av Kriminalvården för att bedriva halvvägshus eller hem för vårdvistelse är osjälvständig gentemot Kriminalvården och att detsamma då borde gälla den som är anställd eller har ett uppdrag hos den som driver verksamheten. I princip anses dock inte offentlighets- och sekretesslagen gälla för den som är anställd hos ett företag som har ett uppdragsavtal med en myndighet (se prop. 1981/82:186 s. 41 f.). I 11 kap. 12 § fängelselagen finns därför en bestämmelse om tystnadsplikt för personal vid halvvägshus och hem för vårdvistelse som bedrivs i enskild regi. Regeringen har i förarbetena bedömt att det är oklart om personal vid halvvägshus och hem för vårdvistelse som bedrivs i enskild regi i samtliga fall omfattas av sekretesslagen och att en särskild bestämmelse om tystnadsplikt därför bör träda in när bestämmelserna i sekretesslagen inte kan tillämpas (En modernare kriminalvårdslag, prop. 2005/06:123, s. 36 och 81 f.). Regeringen hänvisade i detta sammanhang till sina tidigare uttalanden i ett annat lagstiftningsärende om att det var oklart om väktare i privata bolag som anlitas av Kriminalvården i samtliga fall omfattades av sekretesslagen, särskilt mot bakgrund av att det tidigare bedömts att personal från bevakningsföretag inte torde vara bundna av sekretesslagens bestämmelser och att det därför fanns behov av en bestämmelse om tystnadsplikt (prop. 1997/98:95 s. 64 f. med hänvisning till prop. 1981/82:186 s. 41 f.).

Med hänvisning till det nu anförda anser vi att det normalt inte är fråga om osjälvständiga uppdragstagare när Kriminalvården ingår uppdragsavtal eller motsvarande med företag, stiftelser och andra organisationer för att bedriva halvvägshus eller hem för vårdvistelse. Det gäller såväl de som företräder organisationen som de som är anställda för att utöva verksamheten. I dessa fall är alltså den föreslagna ändamålsbestämmelsen inte tillämplig. Annorlunda förhåller det sig med sådana privatpersoner som Kriminalvården kontrakterar för familjehemsplacering av fängelsedömda. Dessa personer har ett personligt uppdrag och en sådan anknytning till Kriminalvården att de kan sägas delta i dennas verksamhet. De bör därför bedömas som osjälvständiga uppdragstagare (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 127 f.; jfr avsnitt 7.2.3).

Kontraktsvård

Inom ramen för verkställighet av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan, s.k. kontraktsvård, förekommer det att den dömda vistas på behandlingshem som har upphandlats av Kriminalvården. Vad som sagts ovan om halvvägshus och hem för vårdvistelse gäller även i denna del.

Trossamfund och andra ideella organisationer

Kriminalvården ska se till att de intagna i anstalt och häkte får ta del av det omgivande samhället. Det innebär att Kriminalvården samverkar med t.ex. trossamfund och organisationer i det civila samhället, t.ex. Sveriges Kristna Råd, Svenska Röda korset och Kriminellas revansch i samhället (KRIS), och låter dem vara representerade på landets kriminalvårdsanstalter och häkten i syfte att underlätta de intagnas anpassning i samhället och motverka negativa konsekvenser av frihetsberövandet genom t.ex. isoleringsbrytande åtgärder, se 1 kap. 5 § fängeslagen och 1 kap. 5 § häkteslagen. Det är vanligt att Kriminalvården i detta syfte även beslutar om särskilda statsbidrag (jfr Statskontorets rapport [2014:24] Kriminalvårdens bidrag till ideella organisationer). De föreningar som erhåller statsbidrag utför isoleringsbrytande åtgärder genom att t.ex. bedriva besöksverksamhet på anstalter och i häkten, ha personliga stödsamtal med intagna, anordna samtalsgrupper och gudstjänster samt delta i olika former av undervisning.

Det är här fråga om verksamheter som utövas i nära samverkan med Kriminalvården. Dess företrädare är dessutom hänvisade till att följa de säkerhetskrav och andra villkor som Kriminalvården ställer upp för att de ska ges tillåtelse att vistas i anstalten eller häktet. Det innebär dock inte att organisationerna och deras företrädare kan anses ha en osjälvständig ställning gentemot Kriminalvården i den mening som begreppet har i detta sammanhang. Det gäller givetvis i ännu högre grad den samverkan som äger rum utan att det över huvud taget kan anses föreligga ett uppdragsliknande förhållande, t.ex. med organisationer som ges tillträde till anstalter och häkten för att lämna samhällsinformation.

Inhyrd och inlånad personal

Vi har tidigare redogjort för när ett personligt uppdragsförhållande kan vara osjälvständigt. Något sådant uppdragsförhållande föreligger inte när Kriminalvården eller åklagarmyndigheterna anlitar t.ex. en resurs från ett bemanningsföretag. Bemanningsföretagets personal omfattas därmed inte av den föreslagna ändamålsbestämmelsen. Det innebär att ändamålsbestämmelsen inte fullt ut svarar mot omfattningen av det förbud mot registerkontroll som lämnats av Utredningen om registerutdrag i arbetslivet, som även täcker bl.a. inhyrd eller inlånad arbetskraft, t.ex. personal från bemanningsföretag (SOU 2014:48 s. 151).

Utredningens bedömning

Kriminalvården

Vi kan inledningsvis konstatera att det finns krav på hög säkerhet inom Kriminalvården. Kravet är ett resultat av såväl extern styrning från riksdag och regering som intern styrning inom myndigheten. De höga säkerhetskraven motiveras av en effektiv och ändamålsenlig straffverkställighet som hindrar de dömda från att under straffverkställigheten återfalla i brott, missbruka narkotika, rymma eller på annat sätt missköta sin verkställighet. Det är åtgärder som syftar till att upprätthålla trovärdigheten för den verksamhet som Kriminalvården bedriver och som ytterst syftar till att minska återfall i brott.

På grund av de särskilda säkerhetsrisker som Kriminalvården utsätts för, det säkerhetsarbete som bedrivs på anstalter och häkten och vikten av att myndigheten kan skydda känslig information, är det enligt vår bedömning nödvändigt att Kriminalvården får de verktyg som behövs för att kunna förhindra att personer som inte är lämpliga på grund av tidigare brottslighet anlitas för uppdrag vid myndigheten. Mot denna bakgrund menar vi att det i sig finns anledning att behandla uppdragstagare som verkställer straff enligt 10 § första stycket 9 a–e förordningen om belastningsregister samt andra osjälvständiga uppdragstagare på samma sätt som den som ska anställas vid myndigheten när det gäller kontroll av uppgifter i belastningsregistret.

Mot Kriminalvårdens behov av att kunna kontrollera uppgifter i belastningsregistret måste de enskildas intresse av integritet ställas. I allt väsentligt svarar dock den bedömningen mot vad som gäller för den som är arbetstagare i och med att en uppdragstagare som här avses ska vara osjälvständig och integrerad i myndighetens verksamhet, dvs. jämställd med den som är anställd. Eftersom det är fråga om ett personligt uppdragsförhållande kan uppdragstagaren avbryta processen om han eller hon inte längre vill delta, vilket innebär att en kontroll inte av den anledningen bör vara mer integritetskänslig än vad den är för en arbetssökande. En rätt till registerkontroll avseende sådana uppdragstagare behöver inte heller innebära fler kontroller för enskilda jämfört med den kontroll som görs i dag inför anställning. Ett uppdrag kan många gånger tidsmässigt jämföras med en kortare anställning, och som vi kommer att återkomma till finns det en begränsning i hur många gånger som myndigheten kan kontrollera förekomsten i belastningsregistret utifrån att kontrollen ska vara nödvändig i varje enskilt fall. Slutligen finns det i detta sammanhang också skäl att särskilt framhålla att redan nuvarande regelverk tillåter registerkontroll av vissa osjälvständiga uppdragstagare enligt 10 § första stycket 9 a–e förordningen om belastningsregister och att Säkerhetspolisen har en motsvarande rätt att kontrollera uppdragstagare som anlitas av myndigheten enligt 10 § första stycket 4 förordningen om belastningsregister.

Med hänvisning till vad som nu anförts menar vi sammantaget att det finns förutsättningar för att utöka Kriminalvårdens författningsstöd på så sätt att myndigheten också ska få tillgång till uppgifter som finns i belastningsregistret beträffande den som ska utföra med anställning jämförbara uppdrag vid myndigheten. Vi anser att Kriminalvårdens skyddsintressen är så pass starka att skälen för kontroll av den som ska anlitas för uppdrag av detta slag väger tyngre än intresset av den personliga integriteten hos den som kontrolleras och att behovet av information inte kan tillgodoses på något annat mindre integritetskänsligt sätt.

Den kontroll som får göras måste alltid vara nödvändig i det enskilda fallet (7 § lagen om belastningsregister). Normalt finns det inte skäl att kontrollera en uppdragstagare som kontrollerats i närtid när han eller hon anlitas för ett nytt uppdrag; i ett sådant fall uppvägs inte olägenheten för den enskilde av Kriminalvårdens behov av informationen. Hur ofta en förnyad kontroll behövs får dock ytterst

bedömas i varje enskilt fall utifrån vad det nya uppdraget avser och hur starkt behovet av kontroll är.

Som angetts ligger en begränsning i förslagets räckvidd att det endast omfattar osjälvständiga uppdragstagare i enlighet med vårt förslag i avsnitt 7.2.2 om en ändring av ändamålsbestämmelsen i lagen om belastningsregister. Det innebär att förslaget inte tillgodoser framställda behov av att kunna utföra registerkontroll av den som inte har ett personligt uppdrag. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 8.8 och 8.9.

Åklagarmyndigheterna

Åklagarmyndighetens och Ekobrottsmyndighetens verksamhet måste skyddas mot infiltration av kriminella element. Det ställs därför särskilt höga krav på laglydnad, lojalitet och lämplighet i fråga om den som ska ta del av myndighetens känsliga information eller annars delta eller få insyn i den operativa verksamheten. Om Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten anlitar uppdragstagare som tar del av myndighetens verksamhet måste myndigheten kunna förlita sig på att han eller hon inte är dömd för något brott som utesluter uppdrag för myndigheten.

Såväl Åklagarmyndigheten som Ekobrottsmyndigheten anlitar uppdragstagare som är att anse som osjälvständiga i den mening som avses i offentlighets- och sekretesslagen, t.ex. tolkar, översättare, it-konsulter och sakområdeexperter om det föreligger ett personligt uppdrag och de har en sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i dennas verksamhet. Det har inte framkommit något som skulle motivera att dessa uppdragstagare behandlas på ett annat sätt än motsvarande uppdragstagare vid Kriminalvården och Säkerhetspolisen. Det rör sig om uppdragstagare som är osjälvständiga och så integrerade i verksamheten att de bör kunna bli föremål för registerkontroll av samma skäl och i samma utsträckning som den som ska anställas.

Enligt vår bedömning väger åklagarmyndigheternas behov av registerkontroll tyngre än intresset av den personliga integriteten hos den som kontrolleras, av samma skäl som anförts vad gäller Kriminalvården. Behovet av information kan inte heller tillgodoses på något

annat mindre integritetskänsligt sätt. Vi föreslår därför ett författningsstöd som ger åklagarmyndigheterna rätt att, på samma sätt som Kriminalvården, kontrollera osjälvständiga uppdragstagare som ska anlitas. I likhet med vad som framhållits beträffande Kriminalvårdens rätt till registerkontroll av sådana uppdragstagare, så får kontroll endast ske om den är nödvändig i det enskilda fallet (7 § lagen om belastningsregister).

Övriga frågor

Vi har i avsnitt 8.5 redogjort för att en registerkontroll inför anställning bör vara fakultativ och avse samtliga uppgifter. De skäl som anförts för detta gör sig även gällande beträffande registerkontroll av osjälvständiga uppdragstagare i nu angiven mening och den bör därför utformas på samma sätt.

Bestämmelsen i 10 § första stycket 9 förordningen om belastningsregister bör som en följd av detta utformas så att Kriminalvårdens rätt att få uppgifter ur belastningsregistret gäller i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten, vilket motsvarar lydelsen i Säkerhetspolisens motsvarande rätt till uppgifter. Detsamma bör gälla utformningen av den bestämmelse i 10 § förordningen om belastningsregister som föreslås reglera åklagarmyndighetens rätt till uppgifter.

Eftersom de aktörer som anges i 10 § första stycket 9 a–e i samtliga fall utgör osjälvständiga uppdragstagare och därmed omfattas av begreppet uppdrag, finns det inte längre något skäl att ha kvar uppräkningslistan.

8.8 Registerkontroll vid inpassering i anstalt eller häkte

Utredningens förslag: Om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid en anstalt eller ett häkte ska Kriminalvården få kontrollera uppgifter i belastningsregistret beträffande den som, utan att vara anställd vid Kriminalvården, ska passera in i en anstalt eller ett häkte för att där delta i Kriminalvårdens verksamhet eller annars utföra arbete åt Kriminalvården vid anstalten

eller häktet. Kontrollen ska ske innan Kriminalvården beviljar inpassering till anstalten eller häktet. Den som ska kontrolleras ska informeras om kontrollen.

Bestämmelserna ska tas in i fängelselagen och häkteslagen.

Skälen för utredningens förslag

Inledning

Våra direktiv anger att vi ska analysera Kriminalvårdens behov av registerkontroll beträffande personer som passerar in i Kriminalvårdens lokaler, men som inte är anställda. Motsvarande behov för åklagarmyndigheterna anges inte uttryckligen, även om direktiven medger att en sådan analys görs om utredningen anser att det finns tillräckliga skäl.

Med det förslag som vi har lämnat i avsnitt 8.7 får Kriminalvården och åklagarmyndigheterna en rätt att kontrollera belastningsregistret i fråga om den som ska anlitas för vissa uppdrag. En begränsning ligger dock i att uppdraget ska vara av osjälvständigt slag i den mening som följer av offentlighets- och sekretesslagen. Förslaget kommer därmed inte att omfatta de personer som direktiven i denna del tar sikte på t.ex. hantverkare, fastighetsskötare, kioskpersonal, bevakningspersonal och andra som passerar in i Kriminalvårdens lokaler utan att vara anställda. Den frågan behöver därför analyseras särskilt.

En registerkontroll av den som passerar in i myndigheternas lokaler omfattas inte alltid av den ändamålsbestämmelse i 2 § lagen om belastningsregister som vi har föreslagit i kapitel 7 rörande den som ska anställas eller anlitas för uppdrag. En förutsättning för registerkontroll av de aktörer som får tillträde till myndigheternas lokaler är därför att det i annan författning införs bestämmelser som medger en sådan registerkontroll enligt 2 § första stycket 4 lagen om belastningsregister.

Kriminalvårdens behov

Utmärkande för Kriminalvården är dess uppdrag att verkställa fängelsestraff och andra frihetsberövanden i anstalt och häkte. Det ställer, som vi framhållit tidigare, höga krav på säkerhet och att Kriminalvården kan stå emot rymningar och fritagningar samt insmuggling av otillåtna föremål och preparat, men också att Kriminalvården kan förhindra att intagna fortsätter att begå brott under verkställigheten. Såvitt avser verkställighet i häkte går det inte heller att bortse från risken att personer som ges tillträde till lokalerna kan ta kontakt med en intagen i syfte att förstöra eller på annat sätt påverka den förundersökning som pågår.

Kriminalvården har av säkerhetsskäl fått möjlighet att utföra registerkontroll av den som ska besöka en intagen på anstalt eller häkte (7 kap. 10 § fängeslagen och 3 kap. 11 § häkteslagen). Vidare har Kriminalvården getts möjlighet att besluta att alla som passerar in i en anstalt eller ett häkte ska kroppsvisiteras, om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid anstalten eller häktet (8 kap. 11 § fängeslagen och 4 kap. 11 § häkteslagen). I dagsläget finns beslut om sådan allmän inpasseringskontroll vid samtliga anstalter och häkten. Det innebär att Kriminalvården redan har möjlighet att vidta vissa kontrollåtgärder avseende de som ska passera in i en anstalt eller ett häkte. Frågan är därför om det finns ett behov hos Kriminalvården av att kunna göra en registerkontroll avseende den som ska passera in i en anstalt eller ett häkte utan att besöka en viss intagen.

Kriminalvårdens behov måste ses i belysning av att anstalter och häkten utgör en sluten miljö där externa aktörer, enligt vad Kriminalvården redovisat, kommer i direkt kontakt med intagna. Dessa kontakter innebär enligt vår bedömning en ökad risk för t.ex. rymning och fritagning. Härtill kommer att ett förbud mot registerkontroll i arbetslivet kan få märkbara konsekvenser för Kriminalvården på så sätt att myndigheten inte fortsättningsvis kan träffa avtal med företag om att de ska göra en registerkontroll av sina anställda. Utan en reglering som möjliggör registerkontroll vid inpassering innebär det att Kriminalvården försätts i ett sämre läge än i dag om det införs ett förbud mot registerkontroll i arbetslivet. Det är inte rimligt. Vi anser därför att det i vissa fall kan vara nödvändigt av säkerhetsskäl att göra

en registerkontroll av den som ska passera in i en anstalt eller ett häkte.

En given utgångspunkt för en reglering som tillåter registerkontroll i dessa fall är att den måste utformas på ett sätt som gör att den begränsar kontrollen till de fall där den verkligen är berättigad. Det innebär att det inte är rimligt att låta en registerkontroll avse samtliga personer som kan bli föremål för allmän inpasseringskontroll vid inpassering till en anstalt eller ett häkte. En sådan kontroll skulle träffa grupper av aktörer som det uppenbarligen inte finns skäl att kontrollera, t.ex. försvarsadvokater och andra rättsliga biträden till intagna. För att åstadkomma en väl avvägd reglering föreslår vi därför att kontrollen begränsas till den som, utan att vara anställd, passerar in i anstalt eller häkte för att delta i Kriminalvårdens verksamhet eller annars utföra arbete vid anstalten eller häktet åt Kriminalvården. Det möjliggör kontroll av den som ska passera in i anstalten för att delta i t.ex. isoleringsbrytande åtgärder eller för att utföra arbete åt Kriminalvården som t.ex. hantverkare eller lokalvårdare. Samtidigt utesluts kontroll av poliser, åklagare, advokater, rättsliga biträden och andra som inte ska delta i Kriminalvårdens verksamhet i anstalten eller häktet eller annars utföra arbete där åt Kriminalvården.

I de fall som det med vårt förslag blir möjligt att göra en registerkontroll föreligger det inte sällan ett uppdrag eller uppdragsliknande förhållande gentemot Kriminalvården. Däremot är det många gånger inte fråga om sådana osjälvständiga uppdragstagare med personligt uppdragsavtal som kan kontrolleras med stöd av förslaget i avsnitt 8.7, eftersom det i förhållande till den som ska passera in i anstalt eller häkte oftast snarare torde föreligga ett uppdragsförhållande mellan Kriminalvården och det företag där den som ska utföra arbetet är anställd. Det är inte heller alltid det över huvud taget finns ett uppdragsförhållande mellan Kriminalvården och det företag där den som ska utföra arbetet är anställd. Kartläggningen har visat att det förekommer att t.ex. hantverkare utför arbete vid en anstalt eller ett häkte på uppdrag av den som äger och förvaltar anstalten eller häktet. Även i dessa fall utförs dock arbetet åt Kriminalvården i nu föreslagen mening, vilket möjliggör kontroll av hantverkaren inför inpassering.

Kontrollen ska vara nödvändig av säkerhetsskäl

Registerkontroll inför inpassering till en anstalt eller ett häkte bör endast få ske om den är nödvändig av säkerhetsskäl. I detta uttryck ligger ett krav på återhållsamhet och att registerkontrollen inte får göras rutinmässigt av Kriminalvården. Kontrollen måste alltså motiveras av förhållandena i det enskilda fallet. Det innebär att kontrollen främst bör komma i fråga om den enskilde ska delta i Kriminalvårdens klientnära verksamhet eller annars komma i kontakt med intagna på egen hand. Det kan t.ex. avse företrädare för trossamfund och ideella organisationer som får tillträde för att delta i det isoleringsbrytande arbetet.

Normalt kan det inte anses nödvändigt att kontrollera en person som hålls under kontinuerlig uppsikt när han eller hon uppehåller sig i anstalten eller häktet. Inte heller bör det vara motiverat att göra en registerkontroll vid anstalter och häkten med lägre säkerhetsnivå eller om en sådan registerkontroll gjorts i närtid. Detsamma gäller om den som ska passera in i anstalten eller häktet är en s.k. osjälvständig uppdragstagare och har kontrollerats i samband med att han eller hon anlätades, se avsnitt 8.7. Hur ofta en förnyad kontroll behövs får dock bedömas i varje enskilt fall utifrån vad den enskilde ska utträta och hur starkt behovet av kontroll är.

Det ankommer på Kriminalvården att i varje enskilt fall bedöma om det finns skäl att vägra inpassering när det finns uppgifter om kriminalitet i belastningsregistret. Syftet är inte att införa någon nolltolerans mot sådana uppgifter, utan att möjliggöra för Kriminalvården att göra en välgrundad bedömning av vilka risker som finns. Den med tidigare kriminalitet bakom sig kan utgöra en väl så viktig del i Kriminalvårdens arbete med att förmå intagna att återanpassa sig till samhället, och av den anledningen få tillträde. Den risk som tidigare kriminalitet kan innebära kan även hanteras genom utökad kontroll under den tid som han eller hon befinner sig i anstalten eller häktet.

Kontrollen är proportionerlig

Behovet av registerkontroll måste vara proportionerligt i förhållande till den olägenhet som det innebär för en person att bli kontrollerad inför inpassering (7 § lagen om belastningsregister; se även avsnitt 6.3.1 och 6.3.2).

En kontroll av den som ska utföra arbete i Kriminalvårdens lokaler måste normalt anses mer integritetskränkande än en kontroll inför anställning. Den som ska utföra arbetet har inte möjlighet att på samma sätt som den som sökt en viss tjänst, eller ett visst personligt uppdrag, att avbryta processen om han eller hon inte längre vill delta, utan blir tilldelad ett uppdrag i form av en arbetsuppgift av sin arbetsgivare. Även om en kontroll inte får ske vid varje inpassering till lokalen om en sådan kontroll har gjorts i närtid, kan en reglering av det slag som nu diskuteras innebära att den enskilde utsätts för fler kontroller än vad som är fallet i ett ärende om anställning.

I bedömningen måste emellertid också vägas in att Kriminalvården behöver ges förutsättningar att kontrollera den som ska ges tillträde till en anstalt eller ett häkte för att där delta i Kriminalvårdens verksamhet eller annars utföra arbete på ett sätt som svarar upp mot den kontroll som kan göras av den som besöker en viss intagen. Något beaktansvärt skäl som motiverar den skillnad som föreligger i dagsläget finns inte. Anstalter och häkten är med nödvändighet en sluten miljö som av säkerhetsskäl externa aktörer i princip inte ska få ett okontrollerat tillträde till. Det innebär att vi bedömer att registerkontroll i nu angiven omfattning är motiverad trots den integritetskränkning kontrollen utgör för den enskilde. Nödvändigt skydd ges genom att kontrollen måste vara nödvändig av säkerhetsskäl och, som vi återkommer till, att den enskilde måste informeras om kontrollen i förväg.

Sammanfattningsvis anser vi att skälen för kontroll av de som ska ges tillträde till anstalter och häkten för att delta i Kriminalvårdens verksamhet eller annars utföra arbete åt Kriminalvården väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten och att behovet av information inte kan tillgodoses på något annat mindre integritetskänsligt sätt. Vi föreslår därför att det i fängelse- och häkteslagstiftningen tas in nya bestämmelser som möjliggör registerkontroll vid inpassering i dessa syften.

Övriga frågor

Den registerkontroll som vi föreslår ska genomföras innan inpassering i anstalten eller häktet äger rum. Den som ska kontrolleras ska då ha fått information om att kontrollen kommer att göras, för att kunna avstå från inpassering och därigenom undvika registerkontroll. Kontrollen bör enligt vår mening vara fakultativ för Kriminalvården, i syfte att anpassa tillämpningen till säkerhetsbehoven i det enskilda fallet.

Med stöd av de föreslagna bestämmelserna i fängelse- och häkteslagen får Kriminalvården rätt att få fullständiga uppgifter ur belastningsregistret, se 10 § första stycket 10 förordningen om belastningsregister.

Åklagarmyndigheternas behov

Som tidigare angetts medger direktiven att vi analyserar åklagarmyndigheternas behov av registerkontroll beträffande personer som passerar in i myndigheternas lokaler, men som inte är anställda, om vi anser att det finns tillräckliga skäl. Till skillnad från när det gäller inpassering till Kriminalvårdens lokaler rör det sig här inte om tillträde till en sluten anstalts- eller häktesmiljö där det föreligger risk för t.ex. fritagning, insmuggling och otillåten påverkan. Det är inte heller fråga om någon klientnära kontakt. Skälen för registerkontroll inför tillträde till åklagarmyndigheternas kontorslokaler framstår därmed som otillräckliga. Vi lämnar därför inget förslag som berör åklagarmyndigheterna i denna del.

8.9 Registerkontroll av enskild som bedriver halvvägshus eller hem för vårdvistelse

Utredningens förslag: Inför att Kriminalvården anlitar ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse för att bedriva verksamhet med halvvägshus eller hem för vårdvistelse enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen, ska Kriminalvården, om det är nödvändigt, få kontrollera uppgifter i belastningsregistret beträffande den som ingår i styrelsen, är verkställande direktör eller är ersättare för någon av dem.

Bestämmelserna ska tas in i fängeslagen.

Skälen för utredningens förslag

Kriminalvårdens behov

En begränsning i förslaget om registerkontroll i avsnitt 8.8 ligger i att det endast möjliggör registerkontroll av den som ska passera in i en anstalt eller ett häkte. Med en sådan begränsning träffas inte halvvägshus och hem för vårdvinstelse av förslaget, och som vi närmare redovisat i avsnitt 8.7 kan inte heller den reglering som vi föreslår avseende osjälvständiga uppdragstagare normalt tillämpas på dem.

Som tidigare nämnts under avsnitt 8.7 verkställer den intagne fortfarande sitt straff när han eller hon är föremål för en utslussningsåtgärd, och vid misskötsamhet upphävs åtgärden och verkställigheten fortsätter i anstalt. Den som bedriver verksamheten är därför skyldig att hålla Kriminalvården underrättad om hur den fortskrider, anmäla misskötsamhet och samråda med Kriminalvården i frågor av större vikt. Även om Kriminalvården har möjlighet att upphandla utslussningsverksamhet av en enskild aktör ligger det yttersta ansvaret för verkställigheten kvar hos Kriminalvården och det är myndigheten som utövar kontroll över den. Av angivna skäl är det av väsentlig betydelse att den som bedriver verksamheten är lämplig och tillförlitlig.

I enlighet med vad Kriminalvården framhållit till utredningen menar vi därför att det finns behov för Kriminalvården att göra en registerkontroll av den som ingår i ledningen eller är ersättare för någon om ingår i ledningen innan myndigheten anlitar ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse för att bedriva en verksamhet som omfattar straffverkställighet i form av halvvägshus eller hem för vårdvinstelse. Med ledning avses styrelse och verkställande direktör.

Kontrollen ska vara nödvändig

Registerkontrollen bör endast få ske om den är nödvändig. I regel bör detta krav vara uppfyllt eftersom Kriminalvården anlitar en enskild aktör för att verkställa delar av ett fängelsestraff. Det utesluter inte att det finns situationer där sådan kontroll inte är nödvändig. Så kan t.ex. vara fallet om en kontroll av aktören nyligen gjorts. Den föreslagna registerkontrollen bör därför vara fakultativ för Kriminalvården. Härigenom undviks en onödig administrativ börda för

Kriminalvården och tillämpningen kan anpassas till vilka behov som föreligger i det enskilda fallet.

Kontrollen är proportionerlig

För att registerkontroll av ledningen i en enskild aktör som bedriver halvvägshus eller hem för vårdvistelse ska införas krävs att behovet av kontroll kan motiveras efter en avvägning mellan å ena sidan Kriminalvårdens behov av kontroll innan man anlitar en enskild aktör för att verkställa delar av ett fängelsestraff och å andra sidan skyddet för den personliga integriteten hos den som ska kontrolleras. Eftersom det är fråga om straffverkställighet i enskild regi anser vi att skälen för kontroll väger så pass tungt att en ledningsperson får acceptera den inskränkning i skyddet för den personliga integriteten som registerkontroll innebär. Behovet av information kan enligt vår uppfattning inte tillgodoses på något annat mindre integritetskänsligt sätt.

Sammanfattningsvis föreslår vi en bestämmelse som ger Kriminalvården rätt att utföra registerkontroll, om det är nödvändigt, av den som ingår i styrelsen, är verkställande direktör eller är ersättare för någon av dem i ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse som myndigheten avser att anlita för att bedriva verksamhet med halvvägshus eller hem för vårdvistelse. Bestämmelsen bör tas in i 11 kap. fängelselagen. Med stöd av den föreslagna bestämmelsen i fängelselagen får Kriminalvården rätt att få fullständiga uppgifter ur belastningsregistret, se 10 § första stycket 10 förordningen om belastningsregister.

Kriminalvården har till utredningen framställt ett behov av att även kontrollera anställda och andra som arbetar klientnära i halvvägshus eller hem för vårdvistelse. En sådan kontroll skulle dock vara alltför omfattande och långtgående enligt vår mening. Det är också svårt att se hur den skulle fungera i praktiken. Vi lämnar därför inte något sådant förslag.

8.10 Sekretess

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några bestämmelser om sekretess för uppgifter i belastningsregisterutdrag som förekommer i ärenden om anställning eller uppdrag vid Kriminalvården eller åklagarmyndigheterna. Detsamma gäller för sådana uppgifter som förekommer vid Kriminalvårdens inpasseringskontroll eller kontroll av enskild som bedriver verksamhet med halvvägsbus eller hem för vårdvistelse.

Skälen för utredningens bedömning

Sekretess i ärenden om anställning

Enligt direktiven ska vi analysera om uppgifterna ur belastningsregistret behöver sekretesskyddas hos de aktörer som ges rätt att ta del av dessa. Som beskrivits i avsnitt 3.4.3 omfattas uppgifter i ett belastningsregisterutdrag som förekommer i ett anställningsärende inte av den personaladministrativa sekretessen. Det innebär att utdraget normalt saknar sekretesskydd.

Frågan om sekretess för utdrag från belastningsregistret behandlades när registerkontroll infördes på skolområdet. Lagrådsremissen i lagstiftningsärendet innehöll förslag till sekretessreglering för uppgifter i registerutdrag. Lagrådet, som refererade till förarbetsuttalanden till sekretesslagen (se prop. 1979/80:2 del A s. 200 f. och prop. 1986/87:3 om ändring i sekretesslagen, s. 8), framhöll emellertid att fråga om undantag från den viktiga offentlighetsprincipen i ärenden om anställning bör prövas noga och ifrågasatte om det var mer angeläget med sekretess vid anställningar inom skolområdet än i andra anställningsärenden. Vidare anmärkte lagrådet att den föreslagna sekretessen, som innehöll ett s.k. omvänt skaderekvisit¹, inte skulle gälla för utdrag som saknade uppgifter, vilket kunde leda till spekulationer om vilket brott som den arbetssökande begått vid ett nekande av en begäran om utlämnande. Med anledning av lagrådets synpunkter ansåg regeringen att någon sekretess inte skulle gälla i anställningsärenden i allmän verksamhet för uppgifter i registerutdrag. Regeringen

¹ Vid ett omvänt skaderekvisit gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår.

föreslog inte heller någon regel om tystnadsplikt för uppgifter i registerutdrag i enskild verksamhet (prop. 1999/2000:123 s. 29, 70 och 76 f.).

På motsvarande sätt finns inte någon reglering rörande sekretess eller tystnadsplikt vid registerkontroll enligt lagen om registerkontroll av personal vid sådana hem för vård eller boende som tar emot barn (prop. 2006/07:37 s. 24 f.).

Mot bakgrund av de starka offentlighets- och rättssäkerhetsintressen som gör sig gällande i tjänstetillsättningsärenden inom offentlig verksamhet anser vi, i likhet med de tidigare överväganden som gjorts, att det inte bör införas någon särskild sekretessregel för uppgifter i belastningsregisterutdrag som förekommer i ärenden om anställning vid Kriminalvården eller åklagarmyndigheterna (jfr prop. 1979/80:2 del A s. 200 f. och prop. 1986/87:3 s. 8).

Då uppgifterna i ett inhämtat belastningsregister kommer att vara offentliga vid Kriminalvården och åklagarmyndigheterna är det lämpligt att myndigheterna informerar den som söker en tjänst om att en belastningsregisterkontroll kommer att göras och att uppgifterna inte omfattas av sekretess.

Sekretess i ärenden om uppdrag

Den registerkontroll som vi föreslår i fråga om uppdragstagare avser endast den som är så integrerad i verksamheten att han eller hon är att anse som jämställd med den som har en anställning. Några skäl för att införa en särskild sekretessreglering som tar sikte på en uppdragstagare av detta slag har inte framkommit. Vår bedömning svarar mot att en sådan sekretessreglering hittills inte har motiverats av den registerkontroll som Säkerhetspolisen och Kriminalvården, enligt gällande rätt, kan göra av den som anlitas för uppdrag. Det utesluter inte att frågan kan behöva ses över i ett annat sammanhang, men det bör i så fall ske utifrån ett bredare uppdrag än som följer av våra direktiv.

Särskilt om sekretess vid direktåtkomst

Kriminalvården och åklagarmyndigheterna har redan i dag rätt till de uppgifter som finns i belastningsregistret genom direktåtkomst. I de fall det är tillräckligt att ta del av uppgifterna i registret på ett digitalt

sätt föreligger fortfarande absolut sekretess för uppgifterna, se avsnitt 3.4.1. Ett sådant förfarings sätt torde vara möjligt åtminstone i de fall registerkontrollen inte ger något utfall som har betydelse för att anställa den enskilde. Det är då tillräckligt med en anteckning om att kontrollen har gjorts. Om det däremot finns uppgifter i belastningsregistret som har betydelse för att neka anställning, utgör uppgifterna beslutsunderlag och de ska normalt tillföras ärendet. Uppgifterna omfattas då inte längre av den absoluta sekretessen. Gallring får ske först när Riksarkivets gallringsföreskrifter medger det, se Riksarkivets föreskrifter om gallring och återlämnande av handlingar vid ansökan om tjänst, RA-FS 2004:1).

Övriga sekretessfrågor

I avsnitt 8.8 föreslår vi att Kriminalvården, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl, får göra en registerkontroll av den som ska passera in i anstalt eller häkte för att där delta i Kriminalvårdens verksamhet eller annars utföra arbete åt Kriminalvården. I avsnitt 8.9 föreslår vi även att Kriminalvården får göra en registerkontroll, om det är nödvändigt, av den som ingår i ledningen i en juridisk person som myndigheten avser att anlita för att bedriva verksamhet med halvvägs hus eller hem för vårdvistelse. I den mån uppgifter i ett belastningsregister tas ut i samband med sådana kontroller omfattas uppgifterna av den s.k. kriminalvårdssekretessen i 35 kap. 15 § offentlighets- och sekretesslagen. Det finns därför inte något behov av någon särskild sekretessreglering.

8.11 Dataskydd

Utredningens bedömning: Förslagen om rätt till uppgifter i belastningsregistret för Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten kräver inte några ändringar i dataskyddslagstiftningen.

Skälen för utredningens bedömning: Frågan är här om våra förslag kräver någon ändring i den dataskyddsreglering som anger ramarna för Kriminalvårdens eller åklagarmyndigheternas personuppgiftsbehandling inom dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Som framgår av dataskyddsförordningen är behandling av personuppgifter som faller under förordningens tillämpningsområde endast tillåten om det finns en rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen som är fastställd i nationell rätt (artikel 6.1 och 6.3), se avsnitt 6.4.4.

När Kriminalvården och åklagarmyndigheterna behandlar belastningsregisteruppgifter i ärenden om anställning och uppdrag som är att jämställa med anställning, har behandlingen stöd i den rättsliga grunden myndighetsutövning enligt artikel 6.1.e. Eftersom myndigheterna har behov av att bedöma lämpligheten hos den som myndigheten avser att anställa för att förhindra anställningar som kan skada såväl själva verksamheten som myndighetens anseende och förtroende, kan även den rättsliga grunden allmänt intresse tillämpas på behandlingen av registeruppgifter enligt artikel 6.1.e. Myndigheternas rätt att ta del av uppgifter i belastningsregistret i ärenden om anställning eller uppdrag, föreslås regleras i lagen om belastningsregister med tillhörande förordning.

När Kriminalvården behandlar uppgifter ur belastningsregistret i samband med registerkontroll vid inpassering i anstalt eller häkte utgör behandlingen en del av Kriminalvårdens myndighetsutövning. Myndigheten har därför rätt att behandla uppgifter enligt artikel 6.1.e. Denna rättsliga grund kan även åberopas vid behandling av registeruppgifter i samband med registerkontroll av ledningen i en juridisk person som bedriver verksamhet med halvvägshus eller hem för vårdvistelse. Kriminalvårdens rätt att ta del av uppgifterna föreslås regleras i fängelse- och häkteslagen.

Kraven på rättslig grund och att denna ska vara fastställd i nationell rätt får därmed anses uppfyllda. Eftersom Kriminalvården och åklagarmyndigheterna även får behandla uppgifter i fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott (se avsnitt 6.4.5), innebär det att vi sammantaget bedömer att våra förslag är förenliga med dataskyddslagstiftningen.

9 Finansiella företag

9.1 Inledning

För att företag inom den finansiella sektorn, t.ex. banker, värdepappersbolag och försäkringsbolag (här benämnda finansiella företag), ska få tillstånd av Finansinspektionen att bedriva verksamhet krävs att personer i ledningen – och i vissa fall även de som annars är ansvariga för verksamheten eller har en central funktion i företagen – är lämpliga för uppdraget. För vissa företag krävs inte tillstånd, men de ska för att få driva viss finansiell verksamhet i stället vara registrerade hos Finansinspektionen. Registrering får endast beviljas om ledningspersonerna bedöms som lämpliga.

Finansinspektionen ska alltså göra en lämplighetsprövning av ledningen i samband med att ett finansiellt företag ansöker om tillstånd eller registrering. En sådan prövning ska även göras i samband med byte i ledningen hos ett företag som redan har ett tillstånd eller är registrerat. För att kunna göra sin lämplighetsprövning har Finansinspektionen fått författningsstöd för att begära ut vissa uppgifter ur belastningsregistret.

De finansiella företagen har i dag inte något motsvarande författningsstöd för att på egen hand göra en registerkontroll av det slag som Finansinspektionen gör. Vi har därför fått i uppdrag att överväga om författningsstödet för registerkontroll bör utökas för företag inom den finansiella sektorn. Enligt våra direktiv bör ett eventuellt författningsstöd för registerkontroll avgränsas till att endast avse kontroll av de personer som omfattas av någon form av krav på ledningsprövning.

Kapitlet inleds i avsnitt 9.2 med en beskrivning av de tidigare överväganden som gjorts avseende finansiella företags rätt till registerkontroll. Därefter redogörs i avsnitt 9.3 för den lämplighetsprövning

som Finansinspektionen gör av ledning och vissa andra ledande befattningshavare i ett finansiellt företag och vilken rätt inspektionen har till uppgifter i belastningsregistret. I avsnittet beskrivs också de krav på lämplighetsprövning som i dag finns för de finansiella företagen. Våra överväganden och förslag presenteras i avsnitt 9.4.

9.2 Tidigare överväganden

9.2.1 Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet

Vi har i avsnitt 5.3.3 redogjort för Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet. I sitt betänkande med samma namn (SOU 2009:44) har utredningen föreslagit ett förbud för arbetsgivare att utan författningsstöd begära att en arbetstagare visar upp ett utdrag ur belastnings- eller misstankeregistret.

Under remissbehandlingen anförde Bankinstitutens arbetsgivareorganisation (BAO) att förslaget innebär att en mycket viktig faktor för att undvika brott inom betalningssystemen lyfts bort och att förslaget riskerar att medföra allvarliga negativa konsekvenser för allmänhetens förtroende för de finansiella systemen. Även Svenskt Näringsliv framförde att det inom finanssektorn var motiverat att tillåta registerkontroll.

9.2.2 Solvens II-utredningen

För att genomföra det s.k. Solvens II-direktivet¹ i svensk rätt tillsatte regeringen 2010 en särskild utredning. Utredningen övervägde i sitt betänkande Rörelsereglering för försäkring och tjänstepension (SOU 2011:68) om det borde införas en skyldighet för den som erbjuds ett uppdrag eller en anställning i ett försäkringsföretag att lämna ett utdrag ur belastningsregistret till företaget. Utredningen fann att det saknades tillräckligt starka skäl för en sådan registerkontroll (s. 298).

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II).

9.2.3 Utredningen om registerutdrag i arbetslivet

Vi har i avsnitt 5.3.3 redogjort för Utredningen om registerutdrag i arbetslivet. Utredningen har i sitt betänkande med samma namn (SOU 2014:48) föreslagit ett liknande förbud som Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet, dock endast avseende uppgifter i belastningsregistret.

Utredningen om registerutdrag i arbetslivet analyserade behovet för finansiella företag att utföra registerkontroll i samband med nyanställning. Inledningsvis konstaterade utredningen att en intervjuundersökning som genomförts inom ramen för utredningen visade att det var särskilt vanligt att registerkontroll utfördes inom finans- och försäkringsverksamhet i samband med rekrytering av ny personal (52 procent). Det viktigaste skälet för registerkontroll inom finans- och försäkringsverksamheten uppgavs vara att inte skada förtroendet för verksamheten. De brott som främst kontrollerades var ekonomiska brott (92 procent), men en kontroll gjordes även av våldsbrott (65 procent), sexualbrott (59 procent) och narkotikabrott (54 procent).²

Utredningen konstaterade vidare att den finansiella sektorn utgör en viktig allmän samhällsfunktion och att det är angeläget att olämpliga personer förhindras att utöva inflytande över finansiell verksamhet. Mot bakgrund av det systemstabiliserande och konsumentskyddande regelverket som gäller för den finansiella sektorn och det relativt begränsade värdet av registerkontroll, menade dock utredningen att det trots allt inte fanns skäl att införa en författningsreglerad registerkontroll inom den finansiella sektorn (s. 130 f.).

För den händelse att lagstiftaren skulle anse det motiverat med registerkontroll inom den finansiella sektorn presenterade utredningen ett alternativt förslag om en fakultativ registerkontroll. Förslaget innebar att bemyndigandet för regeringen i 10 § lagen (1998:620) om belastningsregister att föreskriva om en enskilds rätt att få uppgifter ur belastningsregistret om en annan enskild skulle utvidgas till att även omfatta prövning av anställning eller uppdrag i verksamhet för att skydda det finansiella systemet (s. 133 f. och 279), se bilaga 5.

Under remissbehandlingen av betänkandet framförde BAO liknande synpunkter som lämnats vid remitteringen av betänkandet Integritetsskydd i arbetslivet. BAO framhöll också att förbudet mot

² Utredningen genomförde en intervjuundersökning per telefon med enkätfrågor till 150 arbetsgivare i finans- och försäkringsverksamhet (SOU 2014:48 s. 85, 219, 222, 242 och 243).

registerkontroll av anställda även kan omöjliggöra vissa internationella transaktioner och medföra att de finansiella företagen inte kan uppfylla de krav som Finansinspektionen ställer på ett systematiskt säkerhetsarbete.

Finansinspektionen påpekade i sitt remissyttrande att det är av stor vikt att ett finansiellt företag kan säkerställa att en person i företaget som omfattas av Finansinspektionens ledningsprövning är lämplig för sitt uppdrag och att det därför bör finnas en möjlighet för företaget att i vart fall begära att ledningspersonen ska uppvisa ett utdrag ur belastningsregistret.

Svenskt Näringsliv anförde under remissbehandlingen att det inom finans- och försäkringsbranschen hanteras egendom till stora värden och för att förebygga brott och upprätthålla förtroendet för verksamheten finns det behov av att få kännedom om de anställdas brottshistorik.

9.3 Lämplighetsprövning av ledningen

9.3.1 Ett stabilt finansiellt system med högt förtroende

Den finansiella sektorn består av banker, värdepappersbolag, försäkringsbolag och andra finansiella företag. Gemensamt för dessa företag är att de tillhandahåller olika tjänster som har direkt betydelse för samhällsekonomin, såsom betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystem, värdepappershandel m.m. Det rör sig alltså om viktiga samhällsfunktioner.

Det finansiella systemet måste vara effektivt och stabilt för att ekonomin ska fungera och växa. Det ställer krav på att systemet är motståndskraftigt mot störningar och kan upprätthålla sina grundläggande funktioner att förmedla betalningar, slussa sparande till finansiering och hantera risk, även vid en allvarlig kris. För att säkerställa ett stabilt finansiellt system omgärdas därför de finansiella företagen av tillsyn, kontroll och omfattande skyddsregler. Ett exempel på sådana skyddsregler är i lag föreskrivna krav på lämplighetsprövning av ledningen. Syftet med reglerna är att förhindra att olämpliga personer utövar inflytande över de samhällsviktiga finansiella företagen.

9.3.2 Finansinspektionens lämplighetsprövning

Inledning

De krav som finns på lämplighetsprövning av ledningen, s.k. ledningsprövning, finns i de finansiella företagens rörelselagstiftningar, t.ex. för banker i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, för börser i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och för försäkringsföretag i försäkringsrörelselagen (2010:2043). Kraven har ofta sin grund i EU-direktiv.³ I några fall finns det direkt tillämpliga EU-förordningar.⁴

Ledningsprövningen utförs av Finansinspektionen, som ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen som rör finansiella marknader och finansiella företag. Att ledningen bedöms lämplig är en förutsättning för att de tillståndspliktiga aktörerna, såsom banker, värdepappersbolag, fondbolag och försäkringsföretag, ska beviljas tillstånd att bedriva finansiell verksamhet. Ledningsprövningen sker dels i samband med bedömningen om företaget ska få tillstånd att driva verksamhet, dels i samband med att personer i ledningen byts ut. Därutöver kan en löpande ledningsprövning ske inom ramen för Finansinspektionens tillsyn. Om en person i ledningen brister i lämplighet kan det utgöra grund för återkallelse av företagets verksamhetstillstånd.

För företag som ägnar sig åt valutaväxling eller driver inlåningsverksamhet krävs inte tillstånd, men de ska för att få driva viss finansiell verksamhet i stället vara registrerade hos Finansinspektionen, se lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet och lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet. Registrering får endast beviljas om ledningspersonerna inte har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. Finansinspektionen ska även kontrollera att lämplighetskravet är uppfyllt vid en förändring i ledningen och därutöver minst en gång per år.

³ T.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

⁴ Se EU-förordningarna om centrala motparter och transaktionsregister samt värdepapperscentraler som beskrivs senare i avsnittet.

Finansinspektionens lämplighetsprövning innebär att inspektionen kontrollerar de uppgifter som finns i belastningsregistret beträffande den som ska ingå eller ingår i styrelsen, vara eller är verkställande direktör, eller vara eller är ersättare för någon av dem. Finansinspektionen kan i vissa fall även göra en sådan kontroll beträffande den som utan att ingå i ledningen ska vara eller är ansvarig för viss verksamhet eller funktion i företaget, se försäkringsrörelselagen, lagen (2010:751) om betaltjänster och lagen (2011:755) om elektroniska pengar. Vid sin lämplighetsprövning inhämtar inspektionen även andra registeruppgifter, t.ex. från Skatteverket, Bolagsverket, Kronofogden och kreditupplysningsföretag.

I samband med sin tillståndsprövning prövar Finansinspektionen lämpligheten av den som har eller kan förväntas komma få ett kvalificerat innehav i företaget. Denna s.k. ägarprövning omfattas dock inte av våra direktiv och behandlas därför inte ytterligare i betänkandet.

Nedan redogör vi närmare för den reglering som finns om Finansinspektionens lämplighetsprövning.

Valutaväxling och annan finansiell verksamhet

Enligt lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet krävs att en fysisk eller juridisk person som avser att ägna sig åt valutaväxling i väsentlig omfattning eller annan finansiell verksamhet registrerar verksamheten hos Finansinspektionen. Inspektionen ska inför registreringen kontrollera att ledningen i det finansiella institutet inte har gjort sig skyldig till allvarlig brottlighet, eftersom det i så fall föreligger förbud mot att ägna sig åt verksamheten (2 och 3 §§). Finansinspektionen ska även kontrollera att ledningen uppfyller vandelskravet vid en förändring i ledningen och därutöver minst en gång per år. Om vandelskravet inte är uppfyllt får inspektionen förelägga det finansiella institutet att vidta rättelse. Om rättelse inte görs får inspektionen förelägga institutet att upphöra med verksamheten (9 §).

Fondverksamhet

För att ett fondbolag ska få driva fondverksamhet krävs tillstånd av Finansinspektionen enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder. En förutsättning för tillstånd är att den som ska ingå i styrelsen för bolaget eller vara verkställande direktör, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett fondbolag och även i övrigt är lämplig för uppgiften (2 kap. 1 § 4).

Finansinspektionen har tillsyn över att fondbolagens verksamhet drivs enligt bl.a. lagen om värdepappersfonder (10 kap. 1 §). Om en person i fondbolagets ledning inte uppfyller lämplighetskravet ska Finansinspektionen återkalla tillståndet. Det får dock bara göras om inspektionen beslutat att anmärka på att personen ingår i ledningen och han eller hon fortfarande finns kvar i ledningen efter en av inspektionen bestämd tid om högst tre månader. I stället för att återkalla tillståndet får inspektionen besluta att personen inte längre får ingå i ledningen. Inspektionen får då förordna en ersättare, vars uppdrag gäller till dess att bolaget har utsett en ny ledningsperson (12 kap. 3 §).

Bank- och finansieringsrörelse

Bank- eller finansieringsrörelse får enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som huvudregel endast drivas efter tillstånd av Finansinspektionen. En förutsättning för att få och behålla tillstånd att bedriva sådan verksamhet som kreditinstitut är att den som ska ingå i styrelsen, vara verkställande direktör, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett kreditinstitut och även i övrigt är lämplig för uppgiften (3 kap. 2 § första stycket 4; se även 13 kap. 2 § tredje stycket).

Om någon som ingår i ett kreditinstituts styrelse eller är dess verkställande direktör inte uppfyller lämplighetskraven ska Finansinspektionen återkalla institutets tillstånd. Det får dock bara göras om personen fortfarande finns kvar i ledningen när en frist om högst tre månader har gått sedan anmärkningen. I stället för att återkalla tillståndet får inspektionen besluta att personen inte längre får ingå i ledningen. Inspektionen får då förordna en ersättare, vars uppdrag gäller till dess att institutet har utsett en ny ledningsperson (15 kap. 2 §).

Inlåningsverksamhet

Inlåningsverksamhet får enligt lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet bara drivas av aktiebolag eller ekonomiska föreningar som är registrerade hos Finansinspektionen (4 §). En förutsättning för registrering är att ledningen i inlåningsföretaget inte har gjort sig skyldig till allvarlig brottlighet. En förändring i ledningen ska anmälas till Finansinspektionen (6 och 7 §§). Finansinspektionen ska minst en gång per år kontrollera att företagets ledning uppfyller vandelskravet (14 §). Om vandelskravet inte är uppfyllt får inspektionen förelägga inlåningsföretaget att vidta rättelse. Om företaget inte gör rättelse får inspektionen avföra företaget ur registret (18 §).

Värdepappersrörelse, börsverksamhet och clearingverksamhet

För att driva värdepappersrörelse, börsverksamhet eller clearingverksamhet krävs tillstånd av Finansinspektionen enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Detsamma gäller för ett aktiebolag som vill tillhandahålla datarapporteringstjänster. En förutsättning för tillstånd är att den som ska ingå i styrelsen för företaget, vara verkställande direktör, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett värdepappersbolag, en börs, en leverantör av datarapporteringstjänster eller en clearingorganisation och även i övrigt är lämplig för uppgiften (3 kap. 1 § första stycket 5, 10 kap. 2 § 3, 12 kap. 2 § 4 och 19 kap. 3 § 4).

Finansinspektionen har tillsyn över att ett svenskt värdepappersinstitut, en börs, en svensk leverantör av datarapporteringstjänster och en svensk clearingorganisation driver rörelsen enligt tillämpliga regelverk, bl.a. lagen om värdepappersmarknaden (23 kap. 1 §). Om någon som ingår i ledningen inte uppfyller lämplighetskraven ska Finansinspektionen återkalla företagets tillstånd. Det får dock bara ske om personen fortfarande finns kvar i ledningen när en frist om högst tre månader har gått sedan anmärkningen. I stället för att återkalla tillståndet får inspektionen besluta att personen inte längre får ingå i ledningen. Inspektionen får då förordna en ersättare, vars uppdrag gäller till dess att företaget har utsett en ny ledningsperson (25 kap. 4 §).

Tillhandahållande av betaltjänster

Enligt lagen (2010:751) om betaltjänster krävs som huvudregel tillstånd av Finansinspektionen för att tillhandahålla betaltjänster, med vilket avses bl.a. tjänster som möjliggör överföring av medel i form av t.ex. insättningar och uttag. Förutsättningar för tillstånd är att den som ska ingå i företagets styrelse, vara verkställande direktör eller vara ersättare för någon av dem, eller den som är ansvarig för betaltjänstverksamheten eller ersättare för denna person, har tillräcklig insikt och erfarenhet och även i övrigt är lämplig för uppgiften (2 kap. 6 § första stycket 4 och 5).

En fysisk eller juridisk person kan ansöka hos Finansinspektionen om att undantas från tillståndsplikten (2 kap. 3 §). En förutsättning för ett sådant undantag är att den som ska ingå i företagets styrelse, vara verkställande direktör, ansvarig för betaltjänstverksamheten, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av företaget eller ansvara för betaltjänstverksamheten och även i övrigt är lämplig för uppgiften. Det anges uttryckligen att den som ska vara styrelseledamot, verkställande direktör eller ansvarig för betaltjänstverksamheten inte får ha dömts för brott som rör finansiering av terrorism eller penningtvätt eller annan ekonomisk brottslighet (2 kap. 3 § första stycket 2 och 5). Dessa krav är även tillämpliga när betaltjänstverksamheten bedrivs som enskild näringsverksamhet och avser då den fysiska person som driver verksamheten (Betaltjänster, prop. 2009/10:220, s. 124). En betaltjänstleverantör som har beviljats ett undantag från tillståndsplikten ska registreras av Finansinspektionen (2 kap. 4 §).

Om ett betalningsinstitut med tillstånd att tillhandahålla betaltjänster eller en registrerad betaltjänstleverantör vill tillhandahålla betaltjänster genom ombud, ska institutet eller betaltjänstleverantören anmäla ombudet för registrering hos Finansinspektionen. En förutsättning för registrering är att den fysiska person som är ombud eller den som ingår i styrelsen för en juridisk person som är ombud eller är dess verkställande direktör är lämplig för uppgiften (3 kap. 17 §).

Finansinspektionen har tillsyn över att bestämmelserna i lagen om betaltjänster följs (8 kap. 1 §). Inspektionen ska återkalla ett betalningsinstituts tillstånd, om någon i ledningen eller den som är ansvarig för betaltjänstverksamheten inte längre uppfyller lämplighetskraven. Det får dock bara ske om personen fortfarande finns

kvar i sin befattning när en frist om högst tre månader har gått sedan anmärkningen. I stället för att återkalla tillståndet får inspektionen besluta att personen inte längre får ingå i ledningen eller vara ansvarig för betaltjänstverksamheten. Inspektionen får då förordna en ersättare, vars uppdrag gäller till dess att företaget har utsett en ny befattningshavare (8 kap. 10 §).

Försäkringsrörelse

För att driva försäkringsrörelse krävs tillstånd av Finansinspektionen enligt försäkringsrörelselagen (2010:2043). En förutsättning för tillstånd är att den som avses ingå i företagets styrelse, vara verkställande direktör, eller vara ersättare för någon av dem, eller den som avses ansvara för en central funktion, har de insikter och den erfarenhet som måste krävas av den som deltar i styrningen av ett försäkringsföretag och även i övrigt är lämplig för uppgiften (2 kap. 4 § första stycket 4). De centrala funktioner som ett försäkringsföretag måste ha är riskhantering, regelefterlevnad, internrevision och aktuariefunktion (10 kap. 4 §).

Finansinspektionen har tillsyn över att försäkringsföretaget uppfyller lämplighetskraven (17 kap. 2 § tredje stycket). Om någon som ingår i försäkringsföretagets styrelse, är dess verkställande direktör, eller ansvarar för en central funktion, inte uppfyller lämplighetskraven ska Finansinspektionen återkalla företagets tillstånd. Det får dock bara ske om personen fortfarande finns kvar i ledningen eller som ansvarig för en central funktion när en frist om högst tre månader har gått sedan anmärkningen. I stället för att återkalla tillståndet får inspektionen besluta att personen inte längre får kvarstå i sin befattning. Inspektionen får då förordna en ersättare, vars uppdrag gäller till dess att försäkringsföretaget har utsett en ny ledningsperson eller ansvarig för en central funktion (18 kap. 11 §).

Utgivning av elektroniska pengar

Enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar krävs som huvudregel tillstånd av Finansinspektionen för att ge ut elektroniska pengar. Förutsättningar för tillstånd är att den som ska ingå i styrelsen för institutet för elektroniska pengar, vara verkställande direktör, eller

vara ersättare för någon av dem, eller den som är ansvarig för verksamheten med utgivning av elektroniska pengar eller ersättare för denna person, är lämplig för uppgiften. Den verksamhetsansvariga och dennes ersättare ska även ha tillräcklig insikt och erfarenhet (2 kap. 6 § första stycket 4 och 5).

En svensk juridisk person kan ansöka hos Finansinspektionen om att undantas från tillståndsplikten. En förutsättning för ett sådant undantag är att den som ska ingå i företagets styrelse, vara verkställande direktör, ansvarig för verksamheten med utgivning av elektroniska pengar, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet och även i övrigt är lämplig för uppgiften. Det anges uttryckligen att den som ska vara styrelseledamot, verkställande direktör eller ansvarig för verksamheten med utgivning av elektroniska pengar inte får ha dömts för brott som rör penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan ekonomisk brottslighet (2 kap. 3 § 1 och 4). En utgivare som har beviljats ett undantag från kravet på tillstånd ska registreras av Finansinspektionen (2 kap. 4 §).

Om ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare vill tillhandahålla betaltjänster genom ombud, ska institutet eller utgivaren anmäla ombudet för registrering hos Finansinspektionen. En förutsättning för registrering är att den fysiska person som är ombud eller den som ingår i styrelsen för en juridisk person som är ombud eller är dess verkställande direktör är lämplig för uppgiften (3 kap. 18 §).

Finansinspektionen har tillsyn över att bestämmelserna i lagen om elektroniska pengar följs (5 kap. 1 §). Inspektionen ska återkalla tillståndet för ett institut för elektroniska pengar, om någon i ledningen eller den som är ansvarig för verksamheten med utgivning av elektroniska pengar inte längre uppfyller lämplighetskraven. Det får dock bara ske om personen fortfarande finns kvar i sin befattning när en frist om högst tre månader har gått sedan anmärkningen. I stället för att återkalla tillståndet får inspektionen besluta att personen inte längre får ingå i ledningen eller vara verksamhetsansvarig. Inspektionen får då förordna en ersättare, vars uppdrag gäller till dess att företaget har utsett en ny befattningshavare (5 kap. 10 §).

Förvaltning av alternativa investeringsfonder

För att förvalta en alternativ investeringsfond krävs tillstånd av Finansinspektionen enligt lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Med alternativ investeringsfond avses ett företag som har bildats för kollektiva investeringar och som tar emot kapital från ett antal investerare för att investera det i enlighet med en fastställd investeringspolicy till förmån för dessa investerare, och inte kräver auktorisation enligt artikel 5 i det s.k. AIFM-direktivet⁵ (1 kap. 2 §). Med AIF-förvaltare avses juridiska personer (aktie-, handels- eller kommanditbolag), vars normala verksamhet består i förvaltning av en eller flera alternativa investeringsfonder (1 kap. 3 § och Förvaltare av alternativa investeringsfonder, prop. 2012/13:155, s. 429).

En förutsättning för tillstånd är att den som ingår i ledningen för AIF-förvaltaren har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen samt även i övrigt är lämplig för uppgiften (3 kap. 3 § första stycket 4).

Finansinspektionen har tillsyn över förvaltare av alternativa investeringsfonder (13 kap. 1 §). Om någon som ingår i ledningen i förvaltaren inte uppfyller lämplighetskraven ska Finansinspektionen återkalla tillståndet. Det får dock bara ske om personen fortfarande finns kvar i befattningen när en frist om högst tre månader har gått sedan anmärkningen. I stället för att återkalla tillståndet för förvaltaren får inspektionen besluta att personen inte längre får ha den ställningen. Inspektionen får då förordna en ersättare, vars uppdrag gäller till dess att förvaltaren har utsett en ny ledningsperson (14 kap. 3 §).

Viss konsumentkreditverksamhet

För att driva viss verksamhet med konsumentkrediter krävs tillstånd av Finansinspektionen enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Det rör sig om sådan konsumentkreditverksamhet som inte drivs med tillstånd enligt andra författningar, t.ex. snabbån (Viss kreditgivning till konsument, prop. 2013/14:107, s. 37). En förutsättning för tillstånd till verksamheten är att den som ska ingå i företagets styrelse, vara verkställande direktör, eller vara

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU.

ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen och även i övrigt är lämplig för uppgiften (6 § första stycket 4).

Finansinspektionen har tillsyn över företag som beviljats tillstånd att driva verksamheten (16 §). Om någon som ingår i styrelsen eller är dess verkställande direktör inte uppfyller lämplighetskraven ska Finansinspektionen återkalla företagets tillstånd. Det får dock bara ske om personen fortfarande finns kvar i ledningen när en frist om högst tre månader har gått sedan anmärkningen. I stället för att återkalla tillståndet får inspektionen besluta att personen inte längre får ingå i ledningen. Inspektionen får då förordna en ersättare, vars uppdrag gäller till dess att företaget har utsett en ny ledningsperson (21 §).

Bostadskreditverksamhet

Ett svenskt aktiebolag, en svensk ekonomisk förening eller ett svenskt försäkringsföretag kan få tillstånd av Finansinspektionen att driva verksamhet med bostadskreditgivning eller bostadskreditförmedling enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter. En förutsättning för tillstånd är att den som ska ingå i företagets styrelse, vara verkställande direktör, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen och även i övrigt är lämplig för uppgiften (2 kap. 2 § första stycket 4 och 3 kap. 2 § första stycket 4).

Finansinspektionen har tillsyn över kreditgivare och kreditförmedlare som beviljats tillstånd (5 kap. 2 §). Om någon som ingår i styrelsen eller är verkställande direktör, inte uppfyller lämplighetskraven ska Finansinspektionen återkalla företagets tillstånd. Det får dock bara ske om personen fortfarande finns kvar i ledningen när en frist om högst tre månader har gått sedan anmärkningen. I stället för att återkalla tillståndet får inspektionen besluta att personen inte längre får ingå i ledningen. Inspektionen får då förordna en ersättare, vars uppdrag gäller till dess att företaget har utsett en ny ledningsperson (6 kap. 3 §).

Försäkringsdistribution

Som vi redogjort för i avsnitt 5.2.1 får en svensk försäkringsförmedlare som huvudregel bedriva försäkringsdistribution endast efter tillstånd av Finansinspektionen enligt lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution. För att en fysisk person ska få tillstånd att bedriva försäkringsdistribution krävs att han eller hon inte förekommer i belastningsregistret avseende vissa allvarliga förmögenhetsbrott eller viss allvarlig ekonomisk brottslighet och har visat skötsamhet i ekonomiska angelägenheter (2 kap. 7 § första stycket 2). För att tillstånd ska ges en juridisk person ställs motsvarande krav på den som ska ingå i den juridiska personens ledning eller vara ersättare för denne (2 kap. 8 § första stycket 3).

Finansinspektionen har tillsyn över den som här i Sverige bedriver försäkringsdistribution (8 kap. 3 §). Om någon som ingår i försäkringsförmedlarens styrelse eller är dess verkställande direktör inte uppfyller lämplighetskraven ska Finansinspektionen återkalla företagets tillstånd. Det får dock bara ske om personen fortfarande finns kvar i ledningen när en frist om högst tre månader har gått sedan anmärkningen. I stället för att återkalla tillståndet får inspektionen besluta att personen inte längre får ingå i ledningen. Inspektionen får då förordna en ersättare, vars uppdrag gäller till dess att försäkringsförmedlaren har utsett en ny ledningsperson (9 kap. 8 §).

Centrala motparter och transaktionsregisters verksamhet

I EU-förordningen om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister⁶ finns bestämmelser om centrala motparter och transaktionsregister. Med central motpart avses en juridisk person som träder emellan motparterna i kontrakt som är föremål för handel på en eller flera finansmarknader och blir köpare till varje säljare och säljare till varje köpare. Med transaktionsregister avses en juridisk person som centralt samlar in och registerför uppgifter om derivat. Förordningen är direkt tillämplig i varje medlemsstat. Vissa kompletterande bestämmelser finns i lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister (kompletteringslagen).

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

Av artikel 27.1 och 27.2 i förordningen framgår att en central motparts företagsledning ska ha tillräckligt gott anseende och tillräcklig erfarenhet som säkerställer en sund och ansvarsfull ledning samt att ledamöterna av en central motparts styrelse ska ha tillräckligt gott anseende och adekvat sakkunskap om finansiella tjänster, riskhantering och clearingtjänster. Enligt artikel 78.5 ska ett transaktionsregisters företagsledning och medlemmarna i dess styrelse ha tillräckligt gott anseende och tillräcklig erfarenhet som säkerställer en sund och ansvarsfull ledning. Begreppen styrelse och företagsledning definieras i förordningen. Med styrelse avses administrativ styrelse eller tillsynsråd, i enlighet med nationell bolagsrätt (artikel 2.27), och med företagsledning avses den eller de personer som effektivt leder den centrala motpartens eller transaktionsregistrets affärsverksamhet samt arbetande styrelseledamot eller styrelseledamöter (artikel 2.29).

En central motpart ska innan den inleder verksamhet avseende clearingtjänster erhålla en auktorisation av Finansinspektionen, som är behörig myndighet enligt kompletteringslagen (artikel 14 och 17 samt 1 kap. 2 §§ kompletteringslagen). Den centrala motparten ska till Finansinspektionen lämna uppgift om förändringar i ledningen samt de upplysningar som krävs för att inspektionen ska kunna bedöma om företagsledningen och styrelseledamöterna uppfyller kraven på lämplighet (artikel 31.1). Finansinspektionen utövar även tillsyn över centrala motparter (artikel 22 samt 1 kap. 2 § och 4 kap. 1 § kompletteringslagen).

Ett transaktionsregister ska enligt artikel 55.1 registreras hos Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma), som även utövar tillsyn över ett sådant register (artikel 73). Såväl registrering som tillsyn sker dock i samråd med behöriga myndigheter (jfr artikel 57.1 och artikel 71.2), vilket innebär att Finansinspektionen har vissa befogenheter när det gäller tillsynen över transaktionsregister (artikel 63.5, 63.6 och 74).

Värdepapperscentralers verksamhet

I EU-förordningen om värdepapperscentraler⁷ finns harmoniserade regler för bl.a. auktorisation och tillsyn för centrala värdepappersförvarare. Förordningen innehåller bl.a. detaljerade krav på en värdepapperscentral, däribland uppföranderegler. Förordningen är direkt tillämplig i varje medlemsstat. Vissa kompletterande bestämmelser finns i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument.

Det framgår av artikel 27.1 i förordningen att företagsledningen i en värdepapperscentral ska ha en tillräckligt god vandel och erfarenhet för att säkerställa en sund och ansvarsfull ledning i centralen. Enligt artikel 27.4 ska ledningsorganet i värdepapperscentralen bestå av lämpliga ledamöter med tillräckligt god vandel och en ändamålsenlig blandning av färdigheter, erfarenheter och kunskaper med anknytning till enheten och marknaden. Med ledningsorgan avses ett eller flera organ hos en värdepapperscentral, som har utsetts i enlighet med nationell rätt och har befogenhet att fastställa värdepapperscentralens strategi, mål och allmänna inriktning och som kontrollerar och övervakar ledningens beslutsfattande och inbegriper personer som i praktiken leder värdepapperscentralens verksamhet (artikel 2.1.45).

Enligt artikel 16.1 ska en värdepapperscentral innan den inleder sin verksamhet erhålla en auktorisation av Finansinspektionen, som är behörig myndighet enligt lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. Innan auktorisation beviljas ska Finansinspektionen kontrollera att värdepapperscentralen uppfyller kraven i förordningen (artikel 17.2). Finansinspektion utövar även tillsyn över svenska värdepapperscentraler (artikel 10 samt 1 kap. 5 § och 9 kap. 1 § lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument).

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012.

Europabolag och europakooperativ

I vissa av de lagar vi redogjort för ovan finns det bestämmelser som tar sikte på s.k. europabolag och europakooperativ, nämligen lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen (2004:46) om värdepappersfonder, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2010:751) om betal-tjänster, lagen (2011:755) om elektroniska pengar och lagen (1995:1570) om medlemsbanker. Europabolag (SE-bolag) är en europeisk företagsform för gränsöverskridande verksamhet i aktiebolagsform som regleras i den s.k. SE-förordningen⁸ och lagen (2004:575) om europabolag med tillhörande förordning. Europakooperativ (SCE-föreningar) är en europeisk associationsform för gränsöverskridande verksamhet som liknar en ekonomisk förening och som regleras i den s.k. SCE-förordningen⁹ och lagen (2006:595) om europakooperativ med tillhörande förordning.

Europabolag och europakooperativ kan vara organiserat antingen enligt en monistisk modell (se artiklarna 43–45 i SE-förordningen respektive artiklarna 42–44 i SCE-förordningen) eller enligt en dualistisk modell (se artiklarna 39–42 i SE-förordningen respektive artiklarna 37–41 i SCE-förordningen). I ett monistiskt organiserat europabolag eller europakooperativ ska ett förvaltningsorgan leda och förvalta bolaget eller föreningen. I ett dualistiskt organiserat bolag eller kooperativ ska ett ledningsorgan ansvara för ledning och förvaltning och ett tillsynsorgan kontrollera ledningsorganets förvaltning.

Genom 16 och 22 §§ lagen om europabolag respektive 21 och 26 §§ lagen om europakooperativ likställs ledningsorganet och förvaltningsorganet med styrelsen i ett svenskt aktiebolag respektive en svensk ekonomisk förening. Bestämmelser i andra författningar om styrelsen eller dess ledamöter ska därmed tillämpas på lednings- och förvaltningsorganet och dess ledamöter, vilket innebär att bestämmelserna i rörelselagarna om ledningsprövning vad gäller styrelsen eller dess ledamöter är tillämpliga när ett europabolag eller ett europakooperativ bedriver finansiell verksamhet med säte i Sverige i form

⁸ Rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag (SE-förordningen).

⁹ Rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar).

av bank- och finansieringsrörelse, försäkringsrörelse, värdepappersrörelse, fondverksamhet, börsverksamhet, clearingverksamhet, tillhandahållande av betaltjänster eller utgivning av elektroniska pengar.

Om ett europabolag eller ett europakooperativ bedriver sådan finansiell verksamhet som nyss nämnts ska vad som sägs om styrelsen eller dess ledamöter i bestämmelserna om ledningsprövning även tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter i bolaget eller kooperativet.¹⁰

9.3.3 Finansinspektionens rätt till registerutdrag

Den registerkontroll som Finansinspektionen gör av enskilda i finansiella företag framgår av 13 a och 16 f §§ förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Enligt uppgift från Polismyndigheten har Finansinspektionen begärt ca 3 600 registerutdrag under 2018. Merparten av utdragen har begärts med stöd av nuvarande 16 f § och en mindre del med stöd av 13 a §.

Utdrag enligt 13 a §

I 13 a § förordningen om belastningsregister regleras Finansinspektionens rätt till uppgifter ur belastningsregistret beträffande en enskild som ska lämplighetsprövas enligt lagen om försäkringsdistribution. Utdraget får endast innehålla upplysning om den enskilde förekommer eller inte förekommer för sådan brottslighet som avses i 3 kap. 1 § förordningen (2018:1231) om försäkringsdistribution. Den brottslighet som avses är brott eller medhjälp till brott mot

- 8 kap. brottsbalken; om stöld, rån och andra tillgreppsbrott,
- 9 kap. brottsbalken; om bedrägeri och annan oredlighet,
- 10 kap. brottsbalken; om förskingring, annan trolöshet och mutbrott,
- 11 kap. brottsbalken; om brott mot borgenärer m.m.,

¹⁰ 10 kap. 43 § och 12 kap. 27 § lagen om bank- och finansieringsrörelse, 2 kap. 2 § försäkringsrörelselagen, 2 kap. 3 § lagen om värdepappersfonder, 1 kap. 3 § lagen om värdepappersmarknaden, 2 kap. 6 § andra stycket lagen om betaltjänster, 2 kap. 6 § andra stycket lagen om elektroniska pengar och 1 a kap. 17 § lagen om medlemsbanker.

- 12 kap. brottsbalken; om skadegörelsebrott,
- 14 kap. brottsbalken; om förfalskningsbrott,
- 15 kap. brottsbalken; om mened, falskt åtal och annan osann utsaga,
- skattebrottslagen (1971:69),
- lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall, eller
- lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

En förutsättning för att Finansinspektionen ska få ta del av uppgifterna i belastningsregistret är att det lägsta föreskrivna straffet är fängelse och att en dom eller ett beslut meddelats eller ett strafföreläggande godkänts inom fem år före den dag då kontrollen i registret görs.

Utdrag enligt 16 f §

I 16 f § förordningen om belastningsregister regleras Finansinspektionens rätt till uppgifter ur belastningsregistret beträffande sådana personer som myndigheten ska lämplighetspröva enligt de rörelselagar som redovisats i avsnitt 9.3.2, med undantag av lagen om försäkringsdistribution (se ovan).

Finansinspektionen har rätt till uppgifter ur belastningsregistret om det är fråga om brott mot

- 8 kap. brottsbalken; om stöld, rån och andra tillgreppsbrott,
- 9 kap. brottsbalken; om bedrägeri och annan oredlighet,
- 10 kap. brottsbalken; om förskingring, annan trolöshet och mutbrott,
- 11 kap. brottsbalken; om brott mot borgenärer m.m.,
- 14 kap. brottsbalken; om förfalskningsbrott,
- 15 kap. brottsbalken; om mened, falskt åtal och annan osann utsaga,
- skattebrottslagen (1971:69),
- lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall,

- lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall,
- lagen (2003:148) om straff för terroristbrott,
- bidragsbrottslagen (2007:612),
- lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, eller
- lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

En förutsättning för att Finansinspektionen ska få ta del av uppgifterna i belastningsregistret är att det är fråga om brott som har lett till någon annan påföljd än penningböter.

Finansinspektionen har i vissa fall rätt till uppgifter om något annat brott än de som anges ovan, nämligen om den påföljd som dömts ut även avser det brottet.

Finansinspektion har inte rätt till uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen om belastningsregister, dvs. beslut om påföljdseftergift vid allvarlig psykisk störning, åtalsunderlåtelse, kontaktförbud, förbud enligt lagen om europeisk skyddsorder eller tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

9.3.4 De finansiella företagens lämplighetsprövning

Inledning

Det enda området inom den finansiella sektorn där det i dagsläget finns uttryckliga krav i lag på att ett finansiellt företag på egen hand ska säkerställa att personer i ledningen uppfyller krav på lämplighet är försäkringsområdet. Ett krav på en sådan ledningsprövning i de finansiella företagen får dock anses ligga närmast underförstått i de övriga rörelselagarna utifrån de tillståndskrav och den tillsyn som gäller. Härutöver finns det även andra bestämmelser som i praktiken ställer upp motsvarande krav på de finansiella företagen. Det finns således krav i författning på att finansiella företag ska ha god intern styrning och kontroll samt kunna säkerställa lämpligheten hos anställda om de utför arbetsuppgifter av betydelse för att förhindra att verksamheten utnyttjas för t.ex. penningtvätt. I detta sammanhang bör även uppmärksammas Finansinspektionens och de europeiska

tillsynsmyndigheternas krav på de finansiella företagen samt gällande rekommendationer och branschregler om registerkontroll av ledningspersoner m.fl.

Försäkringsföretag

Ett försäkringsföretag ska enligt försäkringsrörelselagen ha ett företagsstyrningssystem som säkerställer att företaget styrs på ett sunt och ansvarsfullt sätt. Systemet ska ses över regelbundet av företaget (10 kap. 1 §). Inom ramen för företagsstyrningssystemet ska försäkringsföretaget säkerställa att den som ingår i styrelsen, är verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, samt den som ansvarar för eller utför arbete i en central funktion i företaget uppfyller krav på insikt, erfarenhet och lämplighet (10 kap. 5 § första stycket). De centrala funktioner som avses är funktionerna för riskhantering, regelefterlevnad, internrevision och aktuarie (10 kap. 4 §). Det kan noteras att försäkringsföretaget, till skillnad från Finansinspektionen, inte bara ska lämplighetspröva den som ansvarar för en central funktion, utan även den som utför arbete i en sådan funktion.

Kravet på ett försäkringsföretag att se till att ledningen och de som ansvarar för eller utför arbete i en central funktion uppfyller lämplighetskraven gäller vid varje tidpunkt. Om lämplighetskraven inte är uppfyllda, ska försäkringsföretaget underrätta Finansinspektionen enligt 10 kap. 5 § tredje stycket (jfr artikel 42.1 i Solvens II-direktivet och Genomförande av Solvens II-direktivet på försäkringsområdet, prop. 2009/10:9, s. 306).

I EU-lagstiftning på området föreskrivs också lämplighetskrav för de personer som leder försäkringsföretags verksamhet eller utför andra centrala funktioner. Av artikel 273.1 i den s.k. Solvens II-förordningen¹¹ framgår att försäkringsföretag ska säkerställa att personer som leder företagets verksamhet eller utför andra centrala funktioner vid varje tidpunkt uppfyller lämplighetskravet i Solvens II-direktivet, som bl.a. innefattar att deras anseende ska motsvara högt ställda krav. Enligt artikel 273.4 i Solvens II-förordningen ska bedömningen av om en person är lämplig innefatta en granskning av bl.a. personens ärlighet och ekonomiska ställning baserad på dokumentation avseende

¹¹ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/35 av den 10 oktober 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkringsverksamhet (Solvens II).

dennes anseende, uppträdande och yrkesutövande, inbegripet straffrättsliga, finansiella och tillsynsrelaterade aspekter som är relevanta för bedömningen.

Försäkringsdistribution

Lagen om försäkringsdistribution är tillämplig på försäkringsföretag och försäkringsförmedlare. I likhet med försäkringsrörelselagen finns det i lagen om försäkringsdistribution uttryckliga bestämmelser som ställer krav på att ledningspersoner lämplighetsprövas av försäkringsföretag som bedriver försäkringsdistribution, se 2 kap. 8 § första stycket 3 och 10 §. Som vi redogjort för i avsnitt 5.2.1 finns det även bestämmelser i lagen som ålägger den som bedriver försäkringsdistribution att kontrollera om vissa anställda förekommer i belastningsregistret.

Penningtvättsdirektivet

Inom EU har allt fler åtgärder vidtagits de senaste åren för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt 2 kap. 13 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska en verksamhetsutövare ha rutiner för att säkerställa lämpligheten hos anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i verksamheten, om de utför arbetsuppgifter av betydelse för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Bestämmelsen genomför artikel 8.4 a i EU:s fjärde penningtvättsdirektiv¹², där det ställs krav på bakgrundskontroll av personal för att minska risken för penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (fjärde penningtvättsdirektivet).

Intern styrning och kontroll

Ett finansiellt företag ska ha en god intern styrning och kontroll och kunna hantera de risker som kan uppstå i verksamheten, se t.ex. bestämmelserna om riskhantering i 6 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Finansinspektionen har under de senaste åren skärpt kraven på de finansiella företagens styrning och kontroll, se bl.a. Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om styrning, riskhantering och kontroll i kreditinstitut (FFFS 2014:1), Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om hantering av operativa risker (FFFS 2014:4) samt Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om informationssäkerhet, it-verksamhet och insättningssystem (FFFS 2014:5). Enligt 5 kap. 5 § FFFS 2014:4 ska ett företag ha rutiner för hur det hanterar operativa risker i fråga om sin personal och bl.a. kontrollera nödvändiga uppgifter i samband med nyanställning.

Riktlinjer från de europeiska tillsynsmyndigheterna

De europeiska tillsynsmyndigheterna, Europeiska Bankmyndigheten (EBA) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esmå), har utfärdat riktlinjer för den finansiella sektorn angående lämplighetsprövningar, se t.ex. Riktlinjer angående lämplighetsbedömningar av ledamöter i ledningsorgan och ledande befattningshavare, EBA/GL/2017/12, som utfärdats av EBA och Esmå den 21 mars 2018 och Riktlinjer om ledningsorganet för marknadsoperatörer och leverantörer av datarapporteringstjänster, ESMA70-154-271, som utfärdats av Esmå den 19 december 2017. Finansinspektionens uppfattning angående riktlinjernas rättsliga status är att de är att jämställa med allmänna råd och att förordningarna om de europeiska tillsynsmyndigheterna¹³, som har direkt verkan, innebär att behöriga myndigheter och de finansiella instituten med alla tillgängliga medel ska söka följa dessa riktlinjer.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/77/EG.

Enligt riktlinjerna bör de finansiella instituten säkerställa att varje enskild ledamot i ledningsorganet vid alla tidpunkter uppfyller kraven på lämplighet, som bl.a. avser krav på gott anseende, ärlighet och integritet. Institutens lämplighetsprövning bör enligt riktlinjerna ske vid ansökan om auktorisation och förändringar av sammansättningen av ledningsorganet, men även löpande om det t.ex. råder tveksamhet om lämpligheten hos enskilda ledamöter i ledningsorganet. Institutet ansvarar enligt riktlinjerna för den inledande och löpande bedömningen av lämpligheten för ledamöter i ledningsorganet, utan att detta påverkar den bedömning som genomförs av behöriga myndigheter för tillsynsändamål (se punkterna 24–30 i EBA/GL/2017/12).

Vid bedömningen av gott anseende, ärlighet och integritet bör brottsregister kontrolleras med beaktande av bl.a. typen av dom eller åtal, rollen för personen i fråga och utdömt straff. De lagöverträdelser som bör beaktas vid bedömningen är överträdelser enligt de lagar som reglerar bankverksamhet, finansiell verksamhet, värdepappers- och försäkringsverksamhet eller som berör värdepappersmarknader eller finansiella instrument eller betalningsinstrument, inbegripet penningtvätt, korruption, otillbörlig marknadspåverkan, insiderbrott, ocker, överträdelser i form av ohederlighet, bedrägeri eller finansiell brottslighet, skattebrott och andra överträdelser av bolags-, konkurs-, insolvens- eller konsumentskyddslagstiftningen (se punkterna 74 och 75 i EBA/GL/2017/12).

Finansinspektionens föreskrifter

Finansinspektionen har meddelat föreskrifter som anger vilken information som ska lämnas av ett finansiellt företag till Finansinspektionen vid en ansökan om tillstånd eller vid ett ledningsbyte, se t.ex. Finansinspektionens föreskrifter om verksamhet på marknadsplatser (FFFS 2007:17), Finansinspektionens föreskrifter om ägar- och ledningsprövning (FFFS 2009:3) och Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om försäkringsrörelse (FFFS 2015:8).

Enligt föreskrifterna ska ett finansiellt företag informera Finansinspektionen i samband med utseende av styrelseordförande, styrelseledamot, styrelsesuppleant och verkställande direktör eller dennes ställföreträdare samt, i förekommande fall, ansvarig för betaltjänstverksamhet, ansvarig för verksamhet med utgivning av elektroniska

pengar eller ansvarig för en central funktion. Företaget ska också underrätta inspektionen vid en förändring av personer i nämnda ledningsfunktioner.

Enligt föreskrifterna ska den som omfattas av ledningsprövning i samband med tillståndsansökan eller anmälan om ledningsförändringar skriftligen lämna uppgifter om bl.a. sitt anseende. Kravet innebär att den enskilde ska lämna uppgift t.ex. om han eller hon under de senaste tio åren blivit dömd vid svensk eller utländsk domstol eller i formell mening blivit delgiven misstanke om brott i pågående förundersökning för något brott. Berörd person ska med underskrift intyga att de lämnade uppgifterna är riktiga och fullständiga.

Licensiering av anställda på finansmarknaden (SwedSec)

SwedSec Licensiering AB (SwedSec) är ett branschorgan för vissa finansiella företag som står under Finansinspektionens tillsyn. De företag som kan ansluta sig till SwedSec är de som bedriver värdepappersrörelse, fondverksamhet, försäkringsrörelse och tillhandahåller finansiell rådgivning eller förvaltar företagets egna finansiella instrument, försäkringsdistribution och tillhandahåller finansiell rådgivning avseende livförsäkringar med sparmoment, förvaltning av specialfond eller diskretionär förvaltning av investeringsportföljer eller kreditgivning eller kreditförmedling av bostadskrediter till konsumenter.

SwedSec tillhandahåller licensiering av anställda på den svenska finansmarknaden. I dagsläget är omkring 190 företag anslutna till SwedSec och över 23 000 av deras anställda är aktiva licenshavare. SwedSec har tagit fram ett kapitelindelad regelverk som innehåller bestämmelser om bl.a. de anslutna företagens och licenshavarnas skyldigheter samt kunskaps- och lämplighetskrav (SwedSecs regler med kommentarer 2018-01-01). Reglerna är inte rättsligt bindande, men om en licenshavare har begått en regelöverträdelse kan detta leda till en disciplinpåföljd, beslutad av SwedSecs disciplinnämnd, i form av erinran, varning eller återkallad licens.

Av SwedSecs regelverk framgår vilka anställda som ska ha licens. Det är i korthet alla anställda med kvalificerade arbetsuppgifter och befattningar i företag på finansmarknaden, bl.a. ledning och kontrollfunktioner på värdepappersområdet (se 3 kap.). För att få licens måste sökanden bl.a. vara anställd av ett anslutet företag och vara lämplig att

inneha licens, vilket ska prövas och intygas av det anslutna företaget (4 kap. 1 §).

Ett anslutet företag är skyldigt att göra en lämplighetsprövning för en anställd som ska inneha licens. En anställd som under de senaste fem åren har dömts eller som har godkänt strafföreläggande för brott som till sin karaktär är ägnat att rubba förtroendet för den anställde bör inte anses lämplig att inneha licens (8 kap. 4 och 5 §§). I en kommentar anges att huvudregeln är att den som är dömd för t.ex. ekonomiska brott inte är lämplig att inneha licens, eftersom sådana brott till sin karaktär är förtroendeskadliga.

När ett anslutet företag ansöker om licens för en anställd ska det intyga att en lämplighetsprövning enligt 4 och 5 §§ har utförts samt att den anställde är lämplig att inneha licens.

9.4 Överväganden och förslag

9.4.1 De finansiella företagens behov av registerkontroll

Utredningens bedömning: Ett finansiellt företag bör ha rätt att kontrollera om den som ska ingå eller ingår i ledningen förekommer i belastningsregistret.

Skälen för utredningens bedömning

Inledning

Våra direktiv innebär att vi ska överväga de finansiella företagens behov av registerkontroll av de personer som omfattas av någon form av krav på ledningsprövning. Det finns inte någon definition av begreppet ledning i rörelselagarna och begreppet används inte på ett enhetligt sätt. Oftast avses dock med detta uttryck den som ingår i företagens styrelse, är verkställande direktör, eller är ersättare för någon av dem (se t.ex. Förstärkt tillsyn över finansiella företag, prop. 1995/96:173, s. 84, Förstärkta kapitaltäckningsregler, prop. 2013/14:228, s. 166 f. och Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, prop. 2015/16:10, s. 239 f.). Det är också så vi använder oss av begreppet i detta betänkande.

Som vi redovisat ovan omfattar den lämplighetsprövning som Finansinspektionen ska göra i vissa fall även andra än ledningspersoner, se avsnitt 9.3.2. En särskild – och viktig – fråga blir därför hur dessa bör behandlas.

Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att vårt uppdrag har sin grund i det förbud mot registerkontroll av arbetstagare som föreslagits av Utredningen om registerutdrag i arbetslivet i SOU 2014:48. Förbudet träffar endast den som ingår i ett företags ledning om han eller hon samtidigt är anställd, vilket kan vara fallet om den som ingår i ledningen t.ex. är verkställande direktör eller arbetande styrelseledamot. Förbudet mot registerkontroll träffar alltså endast i mindre omfattning ledningspersoner. Våra direktiv tar inte desto mindre sin utgångspunkt i att vi ska ta ställning till om författningsstödet för registerkontroll bör utökas för just ledningspersoner, utifrån att de finansiella företagen bör ha möjlighet att göra en kontroll som svarar mot den Finansinspektionen kan göra. Våra överväganden i denna del ska ses mot denna bakgrund.

Ett finansiellt företag bedrivs i regel i aktiebolagsform, med de krav det innebär på att bolaget måste ha en styrelse (8 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551). Även om vissa av rörelselagarna medger andra organisationsformer, såsom handelsbolag, där det inte finns motsvarande krav på styrelse, har det inte framkommit något praktiskt behov som motiverar att våra överväganden om ledningsprövning omfattar juridiska personer som valt att inte ha en styrelse (eller verkställande direktör).

Behovet av registerkontroll hos finansiella företag

Det finansiella systemet har en central uppgift i samhällsekonomin och utgör en del av samhällets grundläggande infrastruktur genom att bl.a. upprätthålla väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster. Systemet ska vara stabilt och präglas av högt förtroende samtidigt som det finns ett gott konsumentskydd. Det är därför nödvändigt med särskilt höga krav på laglydnad, lojalitet och lämplighet beträffande de personer som ska ha en ledningsfunktion i företagen. Om finansiella företag leds av personer som är dömda för brott skulle det allvarligt skada allmänhetens förtroende för och tillit till det finansiella systemet.

För att förhindra att olämpliga och illojala personer utövar inflytande över finansiella företag och för att förebygga att sådana företag utnyttjas för brottslig verksamhet, har lagstiftaren gett Finansinspektionen i uppgift att kontrollera lämpligheten hos ledningen i företagen och i detta syfte bl.a. ha möjlighet till registerkontroll. Dessa regler har vi närmare redovisat i avsnitt 9.3.2 och 9.3.3. Rimligen bör de finansiella företagen kunna göra en likvärdig ledningskontroll på egen hand. Detta ligger i linje med de krav på kontroll som följer av penningtvättsdirektivet, de allt strängare krav som ställs upp på intern styrning och kontroll i de finansiella företagen och de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer som ställer krav på att de finansiella företagen inledningsvis, men även löpande, säkerställer att personer i ledningen är lämpliga och att företagen vid denna prövning kontrollerar ledningspersonernas belastningsregister. Det går vid denna bedömning inte heller att bortse från att ett företag som inte ges förutsättningar att göra en lämplighetsprövning på egen hand riskerar att förlora sitt tillstånd och behöva upphöra med sin verksamhet om det visar sig att en person i ledningen förekommer i belastningsregistret avseende t.ex. ekonomisk brottslighet, se avsnitt 9.3.2.

Ett finansiellt företag har alltså ett konkret och påtagligt behov av att på egen hand kontrollera om en person som Finansinspektionen ska ledningspröva, är lämplig för uppdraget och inte kriminellt belastad. Behovet av registerkontroll svarar enligt vår bedömning mot ett sådant allmänt intresse av väsentlig betydelse som motiverar registerkontroll (jfr avsnitt 6.2.1).

Kontrollen är proportionerlig

Som vi återkommit till många gånger i detta betänkande är uppgifter i belastningsregistret av mycket integritetskänsligt slag. En avvägning måste därför göras mellan dels de finansiella företagens behov av att kontrollera uppgifter i belastningsregistret, dels skyddet för berördas personliga integritet, se avsnitt 6.3.1.

Utgångspunkten är att en sådan intresseavvägning ska göras med en återhållsam inställning till registerkontroll. Vi anser emellertid, med hänvisning till vad som redovisats om de finansiella företagens starka behov av registerkontroll och den omständigheten att en person i ledningen i högre grad bör få tåla en sådan kontroll, att skälen

för att tillåta registerkontroll väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten. Behovet av information kan enligt vår mening inte tillgodoses på något annat mindre integritetskänsligt sätt. Ett finansiellt företag bör därför ha möjlighet att ta del av uppgifter ur belastningsregistret beträffande den som omfattas av ledningsprövning, för att kunna kontrollera om han eller hon uppfyller lämplighetskraven.

Under vilka förutsättningar rätten till uppgifter ur registret bör föreligga och vilka uppgifter som företagen bör ha rätt att ta del av, återkommer vi till i avsnitt 9.4.2–9.4.5.

9.4.2 Inhämtande av registerutdrag

Utredningens förslag: Den enskilde ska visa upp ett registerutdrag på det finansiella företagets begäran. En enskild ska därför ha rätt att få ett sådant utdrag om sig själv. Utdraget ska vara begränsat till vissa brott.

En kontroll av ett registerutdrag ska inte få dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

Skälen för utredningens förslag: Registerkontrollen kan ske antingen genom att det finansiella företaget begär uppgifter ur belastningsregistret från Polismyndigheten eller genom att företaget begär av den som omfattas av krav på ledningsprövning att få se ett utdrag ur registret.

Utredningen om registerutdrag i arbetslivet ansåg att det inte fanns skäl att införa en författningsreglerad registerkontroll inom den finansiella sektorn. Om det trots allt skulle föreligga ett sådant behov, föreslog dock utredningen att regeringens bemyndigande i 10 § lagen om belastningsregister skulle utvidgas till att även omfatta anställnings- eller uppdragsförhållande i verksamhet för att skydda det finansiella systemet, se avsnitt 9.2.3 och bilaga 5. Vi har därför särskilt övervägt ett sådant bemyndigande även inom ramen för denna utredning.

Ett utökat bemyndigande av det slag Utredningen om registerkontroll i arbetslivet har föreslagit har vissa fördelar. Det möjliggör t.ex. för regeringen att reglera frågan om registerkontroll på ett

ändamålsenligt sätt om det visar sig att det föreligger ett behov av kontroll inom den finansiella sektorn som inte har förutsetts av lagstiftaren. Den möjligheten är inte utan betydelse. Som angetts under avsnitt 9.3.2 finns det i vissa rörelselagar krav på lämplighetsprövning av vissa specifika befattningar som inte ingår i ledningen. Det har även framhållits till utredningen att det finns ett behov av att kontrollera långt fler befattningshavare i finansiella företag än dem som ingår i ledningen och som därmed omfattas av våra direktiv, se vidare avsnitt 9.4.4.

En konsekvens av att reglera frågan i förordning med stöd av bemyndigandet i 10 § lagen om belastningsregister är dock att den enskilde därigenom förlorar kontrollen över de uppgifter som tas in på sätt att det finansiella företaget då ges rätt att hämta in uppgifterna i belastningsregistret direkt från Polismyndigheten, dvs. utan den enskildes medverkan. Vi anser att en ordning där den enskilde själv inhämtar registerutdrag från Polismyndigheten är att föredra, eftersom integritetskränkningen då blir mindre, se avsnitt 6.3.4. Den enskilde har med en sådan ordning kontroll över vilka uppgifter som företaget får kännedom om och vid vilka tillfällen, bl.a. på så sätt att den enskilde har möjlighet att på eget initiativ avbryta anställnings- eller uppdragsprocessen efter att utdraget inhämtats. Det är också vår uppfattning att en ordning av detta slag begränsar utrymmet för obehövade eller slentrianmässiga uttag från registret.

Enligt vår bedömning bör det inte föreligga någon skyldighet att lämna in registerutdraget till arbetsgivaren eller uppdragsgivaren, utan av integritetsmässiga skäl bör det vara tillräckligt att den enskilde visar upp utdraget. En sådan ordning minskar risken för spridning av uppgifterna.

Ytterligare ett skäl för att den enskilde själv bör hämta in och visa upp registerutdraget är dataskyddslagstiftningen. I en allt mer digitaliserad förvaltning finns det skäl att utgå från att en framtida hantering av registerutdrag enbart kommer att vara automatiserad. En ordning som innebär att enskilda företag inhämtar uppgifter från belastningsregistret skulle då komma i konflikt med dataskyddsförordningens förbud mot behandling av uppgifter som rör lagöverträdelse, se avsnitt 9.4.7. En ordning som innebär att det är den enskilde som ska hämta in och visa upp uppdraget på företagets begäran står således bättre i överensstämmelse med dataskyddslagstiftningen enligt vår bedömning. För att säkra detta bör det uttryckligen framgå av lag att

en kontroll av ett registerutdrag inte får dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

Enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister har en enskild rätt att på begäran skriftligen få del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv. Ett utdrag som begärs av en enskild kan emellertid innehålla uppgifter om brott som saknar betydelse för lämplighetsprövningen. Den enskilde bör därför ha möjlighet att begära ett utdrag som är begränsat till de brott som kan anses ha betydelse för lämplighetsprövningen. En sådan rätt bör därför läggas till i 9 § andra stycket lagen om belastningsregister, som reglerar enskildas rätt att få ett begränsat utdrag ur registret om sig själv. Vi återkommer i avsnitt 9.4.5 till vilka brott som utdraget bör innehålla.

9.4.3 En i lag reglerad registerkontroll

Utredningens förslag: Bestämmelser som tillåter att ett finansiellt företag får begära att ett belastningsregisterutdrag ska visas upp av den som ska ingå eller ingår i företagets styrelse, vara eller är verkställande direktör, eller vara eller är ersättare för någon av dem, ska tas in i

- lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet,
- lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument,
- lagen om värdepappersfonder,
- lagen om bank- och finansieringsrörelse,
- lagen om inlåningsverksamhet,
- lagen om värdepappersmarknaden,
- lagen om betaltjänster,
- försäkringsrörelselagen,
- lagen om elektroniska pengar,
- lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister,
- lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

- lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter, och
- lagen om verksamhet med bostadskrediter.

Företaget ska endast få begära att ett registerutdrag visas upp om det är nödvändigt för att kontrollera om den enskilde är lämplig för uppgiften.

I lagen om betaltjänster och lagen om elektroniska pengar ska även tas in bestämmelser som tillåter berörda företag att på motsvarande sätt kontrollera fysiska personer som ska vara eller är ombud samt den som ska ingå eller ingår i styrelsen, vara eller är verkställande direktör, eller vara eller är ersättare för någon av dem, i ett ombud som är en juridisk person.

I lagen om bank- och finansieringsrörelse, försäkringsrörelselagen, lagen om värdepappersfonder, lagen om värdepappersmarknaden, lagen om betaltjänster, lagen om elektroniska pengar och lagen om medlemsbanker ska anges att bestämmelserna om registerkontroll av styrelsen även ska gälla i fråga om tillsynsorganet i vissa europabolag och europakooperativ.

Utredningens bedömning: Någon motsvarande reglering om registerkontroll av ledningspersoner bör inte tas in i lagen om försäkringsdistribution.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Kontroll av ledningspersoner

Som redogjorts för i avsnitt 9.3.2 finns det i rörelselagarna och i de EU-förordningarna som beskrivs i avsnittet, krav på lämplighet vad avser finansiella företags ledning och i vissa fall även ansvariga för viss verksamhet eller funktion i företaget. En lämplighetsprövning skulle för vissa företag kunna ske på andra sätt än genom att ta del av belastningsregistret, se avsnitt 6.3.2. Det ter sig därför onödigt långtgående att föreslå en skyldighet för de finansiella företagen att utföra en registerkontroll. Vi föreslår att kontrollen ska vara fakultativ.

Finansinspektionens ledningsprövning utförs i samband med bedömningen om företaget ska få tillstånd att driva verksamhet eller i samband med att personer i ledningen byts ut. Prövningen kan även ske löpande som en del av myndighetens tillsynsverksamhet, se avsnitt 9.3.2. Inspektionen har därför rätt att löpande begära uppgifter ur belastningsregistret beträffande den som ska kontrolleras. En förutsättning är emellertid att inspektionen noga har prövat behovet av uppgifterna och att skälet till registerkontrollen uppväger den olägenhet som det innebär för den enskilde. I annat fall får inte uppgifterna från belastningsregistret begäras in, se 7 § lagen om belastningsregister.

Enligt vår mening är det angeläget att de finansiella företagen själva kan kontrollera ledningen. Först härigenom blir företagets ansvar för den egna verksamheten tydlig. Det innebär att vi anser att de finansiella företagen, i likhet med Finansinspektionen, bör ha möjlighet att löpande kunna göra en lämplighetsprövning genom registerkontroll. En sådan ordning är även i linje med bestämmelserna i Solvens II-förordningen och riktlinjerna från de europeiska tillsynsmyndigheterna, se avsnitt 9.3.4.

Vår bedömning i denna del skiljer sig från den bedömning vi har gjort när det gäller löpande registerkontroll av den som är anställd av Kriminalvården eller åklagarmyndigheterna, se avsnitt 8.6. Skillnaden är motiverad. Det rör sig här endast om kontroll av ledning och inte samtliga anställda. En person som innehar en ledningsfunktion i ett finansiellt företag omfattas redan i dag av en i lag reglerad löpande lämplighetsprövning där Finansinspektionen har rätt att begära uppgifter ur belastningsregistret. En motsvarande registerkontroll utförd av det finansiella företaget innebär därför enligt vår mening en klart mindre integritetskränkning än vad en löpande registerkontroll av samtliga anställda inom Kriminalvården eller åklagarmyndigheterna skulle göra.

Ett finansiellt företag bör emellertid inte obehindrat kunna begära att få del av uppgifter ur belastningsregistret. Det måste i det enskilda fallet föreligga ett reellt behov av uppgifterna. Då bestämmelserna i 7 § lagen om belastningsregister endast gäller för myndigheter bör det av detta skäl uttryckligen regleras att en begäran om registeruppgifter endast får ske om en registerkontroll är nödvändig för att kontrollera om den enskilde är lämplig för uppgiften. I detta uttryck ligger ett krav på återhållsamhet och att en begäran om att ta

del av ett utdrag ur belastningsregistret inte får ske om kontroll av lämpligheten kan göras med andra medel som innebär ett mindre integritetsintrång, t.ex. genom fördjupade intervjuer och noggranna referenstagningar, jfr punkterna 182 och 183 i riktlinjerna för lämplighetsbedömningar av ledamöter i ledningsorgan och ledande befattningshavare (EBA/GL/2017/12).

Nödvändighetskravet innebär även att en ny kontroll normalt inte får göras om en sådan kontroll har skett i närtid, om det inte finns en konkret misstanke om att en ledningsperson har begått ett brott som skulle innebära att de lagstadgade lämplighetskraven inte längre är uppfyllda. Hur ofta en förnyad kontroll får göras, får dock ytterst bedömas i varje enskilt fall utifrån hur starkt behovet av kontroll är. I de fall där Finansinspektionen har en författningsreglerad skyldighet att minst en gång per år göra en ledningsprövning i ett finansiellt företag, se avsnitt 9.3.2, bör även företaget ha en motsvarande möjlighet att göra en årlig kontroll av ledningens lämplighet för att härigenom säkerställa att lämplighetskraven fortfarande är uppfyllda.

I enlighet med det nu anförda föreslår vi att ett finansiellt företag bör få begära att ett belastningsregisterutdrag visas upp av den som ska ingå eller ingår i ledningen, om det är nödvändigt för att kontrollera om den enskilde är lämplig för uppgiften. Bestämmelser av detta slag bör tas in i lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, lagen om värdepappersfonder, lagen om bank- och finansieringsrörelse, lagen om inlåningsverksamhet, lagen om värdepappersmarknaden, lagen om betaltjänster, försäkringsrörelselagen, lagen om elektroniska pengar, lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder, lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter och lagen om verksamhet med bostadskrediter. Härutöver bör sådana bestämmelser tas in i de lagar som innehåller kompletterande bestämmelser till förordningen (EU) nr 648/2012 och förordningen (EU) 909/2014, dvs. lagen om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument och lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister.

En särskild fråga i detta sammanhang är om det bör preciseras i rörelselagarna vad som avses med ledning. Enligt vår mening finns det skäl att vara tydlig med vem som omfattas av registerkontrollen eftersom det rör sig om integritetskänslig lagstiftning. Det har även

i andra sammanhang, om än av andra skäl, gjorts bedömningen att begreppet ledning bör preciseras i lag (se bl.a. prop. 2013/14:228 s. 166 f. och prop. 2015/16:10 s. 239 f.). Vi föreslår därför att det uttryckligen ska framgå att de finansiella företagens registerkontroll av ledningen omfattar styrelseledamot, verkställande direktör och ersättare för någon av dem.

En konsekvens av denna bedömning är emellertid att de finansiella företagens ledningsprövning inte alltid helt överensstämmer med Finansinspektionens prövning. Exempelvis omfattar inte Finansinspektionens ledningsprövning alltid den som är ersättare för styrelseledamot eller verkställande direktör (se 3 kap. 17 § lagen om betaltjänster och 3 kap. 18 § lagen om elektroniska pengar). Utifrån företagets behov av att kunna göra en adekvat och funktionell prövning har vi dock inte funnit något som motiverar en sådan skillnad för företagets del. Vi har därför valt att föreslå en särskild reglering som ger en enhetlig och konsekvent utformning av bestämmelserna om registerkontroll i de rörelselagar som styr de finansiella företagens verksamhet. Det svarar mot det faktiska behov av registerkontroll som finns och underlättar en konsekvent och förutsebar tillämpning.

Kontroll av andra än ledningspersoner

Som vi redovisat under avsnitt 9.3.2 anvisar några av de rörelselagar som omfattas av vårt förslag en lämplighetsprövning även av den som inte ingår i ledningen, se försäkringsrörelselagen, lagen om betaltjänster och lagen om elektroniska pengar. Det rör sig om en prövning av den som är ansvarig för en central funktion, ansvarig för betaltjänstverksamhet eller ansvarig för verksamhet med utgivning av elektroniska pengar. Dessa träffas inte av vårt förslag i denna del, såvida de inte även ingår i ledningen. Däremot träffas de av det normgivningsbemyndigande som vi föreslår i avsnitt 9.4.4 och som möjliggör registerkontroll av den som ska inneha vissa specifika befattningar i ett finansiellt företag. En sådan föreskriven kontrollmöjlighet för de finansiella företagen är visserligen inte helt likvärdig med den som vi föreslår här, eftersom den inte medger någon löpande registerkontroll av den som redan är anställd. Lika fullt är den begränsningen motiverad sett till att det i dessa fall inte rör sig om ledningspersoner utan om ordinära anställningsförhållanden, i

vilka en löpande registerkontroll framstår som ett alltför ingripande intrång i den personliga integriteten med bl.a. svårösliga arbetsrättsliga konsekvenser som följd.

Särskilt om försäkringsdistribution

Våra förslag om registerkontroll i rörelselagarna omfattar inte lagen om försäkringsdistribution, som innehåller särskilda bestämmelser om ledningsprövning beträffande försäkringsförmedlare, se 2 kap. 8 § första stycket 3 jämförd med 2 kap. 7 § första stycket 2. Dessa bestämmelser om ledningsprövning riktar sig till Finansinspektionen. Försäkringsföretag, som omfattas av krav på ledningsprövning enligt försäkringsrörelselagen, åläggs i lagen om försäkringsdistribution en uttrycklig skyldighet att pröva om ledningen uppfyller lagens krav, se 2 kap. 10 § jämförd med 2 kap. 8 § första stycket 3.

Bestämmelserna i lagen om försäkringsdistribution skiljer sig till såväl innehåll som struktur från övriga rörelselagar. Likaså skiljer sig den registerkontroll som Finansinspektionen gör vid sin ledningskontroll enligt lagen om försäkringsdistributionen märkbart från motsvarande kontroll enligt de andra rörelselagarna, se 13 a och 16 f §§ förordningen om belastningsregister och avsnitt 9.3.3. Det innebär att en registerkontroll av det slag som vi föreslår i detta betänkande inte utan risk för svåröverskådliga konsekvenser låter sig inordnas i lagen om försäkringsdistribution, som trädde i kraft så sent som den 1 oktober 2018. Vi lämnar därför inte något förslag om registerkontroll i lagen om försäkringsdistribution. Försäkringsföretagen omfattas emellertid av de bestämmelser om registerkontroll som vi föreslår i försäkringsrörelselagen. Frågan om försäkringsförmedlare bör ha en motsvarande reglering om registerkontroll som försäkringsföretag får lämpligen ses över i ett annat sammanhang, bl.a. utifrån de behov som motiverar att de i dagsläget särbehandlas.

Vissa följdförslag

Vi har i avsnitt 9.3.2 redogjort för att vissa bestämmelser om ledningsprövning även ska tillämpas när verksamheten bedrivs som europabolag och europakooperativ, se lagen om bank- och finansieringsrörelse, försäkringsrörelselagen, lagen om värdepappersfonder, lagen

om värdepappersmarknaden, lagen om betaltjänster, lagen om elektroniska pengar och lagen om medlemsbanker. I förekommande fall bör bestämmelserna om registerkontroll av styrelsen även gälla i fråga om tillsynsorganet i sådana europabolag och europakooperativ.

I lagen om betaltjänster och lagen om elektroniska pengar finns särskilda bestämmelser om ombud, se avsnitt 9.3.2. Berörda finansiella företag bör, av samma skäl som ligger till grund för registerkontroll av ledningspersoner, ha möjlighet att på egen hand kontrollera de ombud som anlitas. De personer som bör omfattas av kontrollen är fysiska personer som ska vara eller är ombud samt den som ska ingå eller ingår i styrelsen, vara eller är verkställande direktör, eller vara eller är ersättare för någon av dem, i ett ombud som är en juridisk person.

Behovet av verkställighetsföreskrifter

Det kan finnas behov av mer detaljerade bestämmelser som anger hur de finansiella företagens ledningsprövning i praktiken ska gå till, t.ex. hur gammalt ett belastningsregisterutdrag får vara. Sådana bestämmelser bör inte tas in i lag, utan kan lämpligen meddelas på lägre författningsnivå, jfr 3 kap. 3–5 §§ förordningen om försäkringsdistribution. Eftersom det rör sig om verkställighetsföreskrifter, behövs inget särskilt bemyndigande i berörda lagar för att meddela föreskrifter av detta slag.

9.4.4 Behovet av ett normgivningsbemyndigande

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska för specifika befattningar få föreskriva att ett finansiellt företag får begära att en enskild inför anställning visar upp ett utdrag ur belastningsregistret, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera om den enskilde är lämplig för anställningen.

Skälen för utredningens förslag: Det förslag som vi har lämnat i avsnitt 9.4.3 är begränsat till ledningsprövning. Begränsningen svarar direkt mot våra direktiv, som i denna del är avgränsade till att avse

kontroll av de personer som omfattas av någon form av krav på ledningsprövning.

Utredningen har under kartläggningen av de finansiella företagens behov av registerkontroll träffat företrädare för vissa branschorganisationer inom bank- och finanssektorn, se avsnitt 2.2. De har till utredningen framfört att finansiella företag har behov av att ta del av uppgifter ur belastningsregistret avseende den som ingår i företagets ledning, men att detta behov även avser andra ledande befattningshavare i chefsposition, t.ex. finanschefen och chefer för säkerhets- och kontrollfunktioner i verksamheten, samt andra anställda med kvalificerade arbetsuppgifter och befattningar. Skälet är enligt företrädarna att krav på intern styrning och kontroll, i såväl svensk lagstiftning som EU-lagstiftning, och regelverket om penningtvätt kräver att företagen även kontrollerar dessa personalkategoriernas vandel.

Vi delar den syn som har presenterats för oss. Enligt vår mening är det tydligt att det föreligger ett behov av registerkontroll som sträcker sig bortom ledningsprövning och att en alltför begränsad möjlighet skulle kunna utgöra en risk för tilltron till den finansiella sektorn, men också rimma illa med de berättigat höga krav som ställs på finansiella företag. Det finns därför ett behov av att lämna ett förslag som möjliggör att registerkontroll kan ske i andra fall. Det är då fråga om en reglering på detaljnivå där det noggrant behöver prövas om det är nödvändigt med registerkontroll, närmast utifrån vilken specifik befattning som avses. En sådan reglering hör hemma på lägre författningsnivå. Med tanke på att det kommer att röra sig om en detaljerad reglering, med utgångspunkt i ett bemyndigande med tydliga ramar, bör det vara möjligt för regeringen att delegera föreskrifträtten vidare.

Vi föreslår därför ett bemyndigande som möjliggör för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att för specifika befattningar tillåta finansiella företag som omfattas av nu avsedd lagstiftning att begära att enskilda visat upp registerutdrag inför anställning. En förutsättning för att meddela föreskrifter bör vara att det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt med ett sådant utdrag för att kunna kontrollera lämpligheten hos den enskilde.

Det bemyndigande som föreslås lämnas i syfte att undvika vissa oönskade konsekvenser av det föreslagna förbudet mot registerkontroll i arbetslivet och som ytterst skulle försvåra för de finansiella företagen att leva upp till de krav som ställs på dem i rörelselagarna.

Med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten har vi begränsat bemyndigandet till att avse registerkontroll inför anställning i befattningar där en lämplighetsprövning anses nödvändig utifrån befattningens funktion. Det kan t.ex. avse befattningar i centrala funktioner inom ekonomisk och intern kontroll. Bemyndigandet medger av samma skäl inte någon löpande registerkontroll av den som redan är anställd. Vi anser därför att bemyndigandet är väl avgränsat och inte öppnar upp för en omotiverat vidsträckt registerkontroll.

Flera av rörelselagarna innehåller särskilda kapitel eller särskilda paragrafer med bemyndiganden, se t.ex. 16 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse och 3 kap. 12 § lagen om värdepappersmarknaden. De bemyndiganden som nu avses bör dock placeras i samma paragrafer som de bestämmelser om registerkontroll av ledningen som föreslås i avsnitt 9.4.3, eftersom de inte endast avser ett rent bemyndigande, utan även innehåller materiella kriterier. Frågan om företagens registerkontroll ges härmed även en samlad och mer överiskådlig reglering.

9.4.5 Uppgifter som omfattas av registerkontrollen

Utredningens förslag: Registerutdraget ska innehålla uppgifter om brott mot 8–11, 14 eller 15 kap. brottsbalken eller mot skattebrottslagen, lagen om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall, lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen om straff för terroristbrott, bidragsbrottslagen, lagen om straff för penningtvättsbrott eller lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, om brotten lett till någon annan påföljd än penningböter.

Registerutdraget ska också innehålla uppgifter om något annat brott, om den påföljd som dömts ut även avser det brottet.

Registerutdraget ska inte innehålla uppgifter om beslut om påföljdseftergift vid allvarlig psykisk störning, åtalsunderlåtelse, kontaktförbud, förbud enligt lagen om europeisk skyddsorder eller tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

Bestämmelserna ska tas in i förordningen om belastningsregister.

Skälen för utredningens förslag: För att skydda de enskildas integritet bör de finansiella företagen inte få ta del av samtliga uppgifter i belastningsregistret, eftersom en del brott saknar betydelse vid prövningen av om en person är lämplig för att ingå i ledningen i ett finansiellt företag eller få anställning hos det finansiella företaget i en sådan befattning som avses i avsnitt 9.4.4. Utdraget bör därför inte innehålla mer information än vad som krävs för denna kontroll.

Bestämmelser om begränsade belastningsregisterutdrag finns redan i registerlagstiftningen. En annan sak är att det är svårt att följa vilka principer som styr hur pass omfattande sådana registerutdrag får vara. Regleringen framstår, i vart fall i delar, som föråldrad. Således skulle det, enligt vår uppfattning, finnas skäl att i ännu större grad utgå från brottets allvar och val av påföljd, i stället för att använda sig av detaljerade brottskataloger. Den frågan kräver dock en större och samlad översyn av regelverket som knappast omfattas av vårt uppdrag. Vi har därför valt att, så långt det går, förhålla oss till nuvarande systematik.

Som tidigare redogjorts för i avsnitt 9.3.3 har Finansinspektionen enligt 16 f § förordningen om belastningsregister rätt att ta del av uppgifter om brott i brottsbalken mot 8 kap. (stöld, rån och andra tillgreppsbrott), 9 kap. (bedrägeri och annan oredlighet), 10 kap. (förskingring, annan trolöshet och mutbrott), 11 kap. (brott mot borgenärer m.m.), 14 kap. (förfalskningsbrott) eller 15 kap. (mened, falskt åtal och annan osann utsaga), eller mot skattebrottslagen, lagen om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall, lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen om straff för terroristbrott, bidragsbrottslagen, lagen om straff för penningtvättsbrott och lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. En förutsättning för att Finansinspektionen ska få ta del av uppgifter i belastningsregistret för nu angivna brott är att det är fråga om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter.

Enligt vår mening bör de finansiella företagen få ta del av samma brottskatalog som Finansinspektionen får ta del av vid sin kontroll. Regleringen om Finansinspektionens rätt att ta del av uppgifter i registret har nyligen varit föremål för översyn och en utökad brottskatalog trädde i kraft den 20 januari 2019 (16 f § förordningen om belastningsregister). Regeringen har alltså nyligen tagit ställning till vilka uppgifter som Finansinspektionen ska ha rätt att ta del av i

belastningsregistret för att kunna utföra en lämplighetsprövning av ledningen i ett finansiellt företag. Några skäl att nu ändra denna brottskatalog har inte framkommit.

Finansinspektionen har enligt 16 f § rätt till uppgifter om något annat brott än de som angetts ovan, om den påföljd som dömts ut även avser det brottet. För att de finansiella företagen ska ha möjlighet till en likvärdig prövning, bör de också ha rätt till dessa uppgifter. Eftersom Finansinspektionen inte har rätt till sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen om belastningsregister, dvs. beslut om påföljds-eftergift vid allvarlig psykisk störning, åtalsunderlåtelse, kontaktförbud, förbud enligt lagen om europeisk skyddsorder eller tillträdesförbud vid idrottsarrangemang, bör inte heller de finansiella företagen ha det.

För att tydliggöra att det i lagen om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett registerutdrag ska innehålla bör det finnas en bestämmelse i varje rörelselag som hänvisar till lagen om belastningsregister.

9.4.6 Sekretess

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några bestämmelser om tystnadsplikt för uppgifter i belastningsregisterutdrag som förekommer i ett finansiellt företags verksamhet.

Skälen för utredningens bedömning: Sekretess för Finansinspektionens inhämtade av belastningsregisterutdrag vad gäller ledningsprövning regleras i 30 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Frågan är om det bör införas en motsvarande tystnadsplikt för uppgifter i belastningsregisterutdrag som förekommer i de finansiella företagens verksamhet. Det bör krävas starka skäl, i synnerhet som överträdelse av en sådan tystnadsplikt skulle bli straffsanktionerad.

Vårt förslag innebär att det är den enskilde som på egen hand inhämtar registerutdrag och därmed förfogar över uppgifterna. Det framstår därmed inte som motiverat med en bestämmelse om tystnadsplikt för uppgifter i belastningsregister som hanteras av de finansiella företagen. En sådan ordning svarar mot att det inte heller finns

någon sådan tystnadsplikt för uppgifter i registerutdrag som förekommer i enskild verksamhet enligt skollagen och lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn (se prop. 1999/2000:123 s. 29 och prop. 2006/07:37 s. 24 f.). Vi lämnar därför inte något förslag om tystnadsplikt.

9.4.7 Dataskydd

Utredningens bedömning: Förslagen om rätt till uppgifter i belastningsregistret för finansiella företag kräver inte några ändringar i dataskyddslagstiftningen.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt vårt förslag får en kontroll av ett registerutdrag inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Ett finansiellt företag får således inte begära att ett belastningsregisterutdrag lämnas in. Endast om anteckningen innehåller personuppgifter och dessa uppgifter behandlas automatiserat eller i registerform kommer hanteringen att omfattas av dataskyddsförordningen.

Som redogjorts för i avsnitt 6.4.4 är behandling av personuppgifter som faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde endast tillåten om det finns en rättslig grund för behandlingen som är fastställd i nationell rätt.

När ett finansiellt företag tillhandahåller olika tjänster som har direkt betydelse för samhällsekonomin, såsom betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystem, värdepappershandel m.m., bör företaget utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1.e. (jfr SOU 2017:39 s. 125 f.). Denna rättsliga grund torde därmed även kunna åberopas när företagen behandlar registeruppgifter vid kontroll av ledning och den som ska anställas. Under alla förhållanden utgör företagets behandling av registeruppgifter ett berättigat intresse i enlighet med artikel 6.1 f. På grund härav och då rätten att ta del av uppgifter i belastningsregistret föreslås regleras i lagen om belastningsregister med tillhörande förordning är kraven på rättslig grund och att grunden ska vara fastställd i nationell rätt uppfyllda.

Härutöver måste reglerna om behandling av personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott i artikel 10 i dataskyddsförordningen, 3 kap. 9 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt 5 och 6 §§ förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning beaktas. Enligt dessa bestämmelser, som vi har behandlat i avsnitt 6.4.5, är det inte tillåtet för en enskild verksamhet att behandla uppgifter om lagöverträdelser annat än i vissa specifika fall. Eftersom vi föreslår att en kontroll av ett registerutdrag inte får dokumenteras av arbetsgivaren på något annat sätt än genom en anteckning om att registerutdraget har visats upp, är det emellertid vår bedömning att den behandling som utförs av finansiella företag inte kommer att komma i konflikt med detta förbud.

10 Vård och omsorg

10.1 Inledning

Inom vård- och omsorgssektorn utförs skiftande insatser åt vissa grupper som har det gemensamt att de många gånger kännetecknas av en särskild utsatthet och en hög skyddsvärdhet. Enligt våra direktiv gäller detta i högsta grad äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Vi har därför fått i uppdrag att analysera i vilka avseenden det finns behov av utökad författningsstöd för registerkontroll inom sådana vård- och omsorgsverksamheter som utför insatser åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

Med vård och omsorg avses, enligt Socialstyrelsens termbank, åtgärder och insatser till enskilda personer gällande socialtjänst, stöd och service till funktionshindrade samt hälso- och sjukvård enligt gällande lagar.¹ De verksamheter som direktiven anger där det kan övervägas om det finns behov av utökad författningsstöd för registerkontroll är hemtjänst, särskilt boende för personer med funktionsnedsättning och särskilt boende för äldre personer enligt 4 kap. 1 §, 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen (2001:453), verksamheter som ansvarar för personlig assistans och andra insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt hemsjukvård och sådan hälso- och sjukvård som kommuner ska erbjuda enligt 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) där det utförs insatser åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

Kapitlet inleds med en översiktlig beskrivning av de verksamheter inom vård och omsorg där en registerkontroll enligt direktiven kan övervägas (avsnitt 10.2). I avsnittet beskrivs även vissa verksamheter

¹ Socialstyrelsens termbank innehåller begrepp för fackområdet vård och omsorg. Begreppen har enligt Socialstyrelsen analyserats enligt terminologilärans metoder och principer och förankrats internt på Socialstyrelsen samt i bred remiss till kommuner, landsting, privata vårdgivare, myndigheter och andra organisationer.

som inte nämns i direktiven men som vi anser är av intresse för bedömningen. Därefter redogör vi för den författningsreglerade registerkontroll som redan finns för vissa verksamheter inom vård och omsorg och för statistik och särskilda studier om brott mot äldre personer och personer med funktionsnedsättning som begåtts av personal (avsnitt 10.3 och 10.4). Tidigare överväganden som gjorts om registerkontroll i vård- och omsorgssektorn behandlas särskilt (avsnitt 10.5). Slutligen presenteras våra överväganden och förslag (avsnitt 10.6).

10.2 Aktuella verksamheter inom vård och omsorg

10.2.1 Sociala serviceinsatser

Hemtjänst

Av 3 kap. 6 § och 5 kap. 5 § första stycket socialtjänstlagen framgår att socialnämnden genom hemtjänst bör underlätta för den enskilde att bo hemma och att nämnden ska ge stöd och hjälp i hemmet och annan lättåtkomlig service åt dem som behöver det. Hemtjänst utgår som bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen till den som inte själv kan tillgodose sina behov för sin livsföring eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Sedan den 1 juli 2018 får socialnämnden enligt 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen erbjuda hemtjänst till äldre personer utan föregående behovsprövning under förutsättning att personen har fått viss information. Socialtjänstlagen preciserar inte vad som menas med äldre personer utan det ligger inom kommunernas befogenhet att i sina riktlinjer för handläggning närmare precisera vilken ålder som kan anses vara vägledande vid handläggningen av olika typer av ärenden om ansökningar om hjälp och stöd till äldre personer (Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre, prop. 2017/18:106, s. 17).

Hemtjänst är ett samlingsbegrepp för olika typer av insatser som den enskilde kan få i syfte att underlätta den dagliga livsföringen. Begreppet är inte definierat i socialtjänstlagen eller i annan lag, men avser enligt lagkommentaren serviceuppgifter, personlig omvårdnad och trygghetslarm (se Lars Lundgren m.fl., Nya Sociallagarna, Zeteo den 21 januari 2019, kommentaren till 4 kap. 2 a § socialtjänstlagen).

Enligt Socialstyrelsens termbank avses med hemtjänst bistånd i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande. Service är t.ex. praktisk hjälp med bostadens skötsel, hjälp med inköp, ärenden på post och bank, tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Personlig omvårdnad är insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Det kan t.ex. avse hjälp med att äta och dricka, klä sig, förflytta sig och sköta personlig hygien. Det kan också vara ledsagning eller andra insatser som behövs för att bryta isolering eller insatser för att den enskilde ska känna sig trygg och säker i det egna hemmet (prop. 2017/18:106 s. 19).

Om den enskilde behöver långvarig vård eller omsorg som inte förutsätter sjukhusresurser ska den ges i den enskildes hem, i första hand genom hemtjänst i ordinärt boende, i andra hand genom ett särskilt boende, se avsnitt 10.2.2.

Hemtjänstverksamhet kan bedrivas av kommun och, efter tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg, i enskild regi. Hemtjänst bedrivs ofta parallellt med hemsjukvård och kan ibland utföras av samma personal, se avsnitt 10.2.5.

Boendestöd

Boendestöd är liksom hemtjänst en form av bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen till den som inte själv kan tillgodose sina behov för sin livsföring eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt. Det finns inte någon definition i lag av begreppet boendestöd. Enligt Socialstyrelsens termbank avses med boendestöd bistånd i form av stöd i den dagliga livsföringen riktat till särskilda målgrupper i eget boende. Till dessa målgrupper hör bl.a. personer med funktionsnedsättning eller missbruksproblem.

I Socialstyrelsens vägledning beskrivs boendestöd som något mer kvalificerat och mångfacetterat än hemtjänst och att insatsen inte endast är begränsad till hemmet utan även kan omfatta aktiviteter utanför boendet (Socialstyrelsen, *Det är mitt hem. Vägledning om boende och boendestöd för personer med psykisk funktionsnedsättning*, december 2010, s. 8 och 62 f.).

Dagverksamhet

Enligt 3 kap. 6 § socialtjänstlagen bör socialnämnden genom bl.a. dagverksamheter underlätta för den enskilde att ha kontakt med andra. Dagverksamhet utgår som bistånd i form av sysselsättning, gemenskap, behandling eller rehabilitering utanför den egna bostaden. Dagverksamhet ska skiljas från öppen verksamhet som t.ex. kaféverksamhet och andra former av träffpunkter.

10.2.2 Särskilt boende för äldre personer

Socialnämnden ska enligt 5 kap. 5 § första stycket socialtjänstlagen verka för att de äldre får goda bostäder. Enligt bestämmelsens andra stycke har kommunen en skyldighet att inrätta särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre människor som behöver särskilt stöd.

Begreppet särskilda boendeformer tillkom genom ädelreformen 1992, då en stor del av huvudmannaskapet för vård och omsorg avseende äldre och personer med funktionsnedsättning överfördes från landstingen till kommunerna och en omstrukturering av boendeformerna inleddes. Före ädelreformen vistades ett stort antal personer i institutionsliknande miljöer, inte sällan i flerbäddsrums, såsom ålderdomshem, servicehus, gruppboenden och sjukhem. Boendefrågan i ädelreformen styrdes av det övergripande målet att alla skulle ha rätt till en egen bostad av god kvalitet där friheten och integriteten var skyddad. Genom ädelreformen har den sociala och den medicinska kompetensen integrerats inom de särskilda boendeformerna, se vidare avsnitt 10.2.5 om kommunal hälso- och sjukvård.

När de insatser som kan ges i det ordinära boendet är otillräckliga, ska de äldre kunna erbjudas ett boende som kan tillgodose kraven på en högre grad av vård och omsorg. En särskild bostad för service och omvårdnad ska innehålla, förutom en bostads alla normala funktioner, tillgång till personal dygnet runt som kan bedöma när social eller medicinsk vård krävs, jfr 2 kap. 3 § socialtjänstförordningen (2001:937).

Antalet bostäder i sådana boenden har minskat under en lång rad av år. Till en del är utvecklingen en följd av förbättrade möjligheter för äldre att bo kvar i ordinärt boende även för dem med stora behov

av vård och omsorg, bl.a. genom en ökning av hemtjänstens kapacitet. De äldre som i dag bor i särskilda boenden är främst personer som dygnet runt har omfattande omvårdnads- och tillsynsbehov till följd av t.ex. långvarig fysisk sjukdom, demenssjukdom eller palliativ vård i livets slutskede. De som bor i sådana boenden kan dock även ha beviljats ett s.k. korttidsboende, som är ett tillfälligt boende för äldre som ger möjlighet till rehabilitering för den enskilde eller avlastning för anhöriga (Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg, prop. 2005/06:115, s. 75 f. och 80 f. och prop. 2017/18:273 s. 20 f.).

Enligt 5 kap. 5 § tredje stycket socialtjänstlagen har kommunen även möjlighet att inrätta s.k. biståndsbedömda trygghetsboenden, som är avsedda för äldre människor som främst behöver stöd och hjälp i boendet och annan lättåtkomlig service och som därutöver har behov av att bryta oönskad isolering. Dessa trygghetsboenden är avsedda för äldre som bedöms vara för friska för ett särskilt boende, men som vill ha mer trygghet och social samvaro i form av t.ex. gemensamma måltider, kulturella aktiviteter och umgänge (prop. 2017/18:273 s. 23 f. och 56).

Ansökan om särskilt boende enligt 5 kap. 5 § andra eller tredje stycket prövas som bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Verksamhet av detta slag kan även bedrivas i enskild regi efter tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg.

10.2.3 Särskilt boende för personer med funktionsnedsättning

De senaste 30 åren har inneburit stora förändringar vad gäller boendet för personer med psykisk funktionsnedsättning. Tidigare bodde många på mentalsjukhus och sjukhem inom ramen för hälso- och sjukvården. Efter psykiatrireformen 1995 har det dock blivit vanligt med kollektiva boendeformer som särskilt boende (se t.ex. Socialstyrelsen, Det är mitt hem. Vägledning om boende och boendestöd för personer med psykisk funktionsnedsättning, december 2010, s. 7 f.). Med särskilt boende avses, enligt Socialstyrelsens termbank, en individuellt inriktad insats i form av boende som ges med stöd av socialtjänstlagen eller LSS.

Av 5 kap. 7 § andra stycket socialtjänstlagen framgår att socialnämnden ska medverka till att människor med funktionshinder får bo på ett sätt som är anpassat efter hans eller hennes behov av särskilt

stöd. Kommunen ska enligt 5 kap. 7 § tredje stycket inrätta bostäder med särskild service för de som till följd av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och därför har behov av ett sådant boende.

En bostad med särskild service kan ges som bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen eller som en insats enligt 9 § 9 LSS. Till skillnad från bistånd enligt socialtjänstlagen, som förutsätter att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt, gäller inte ett sådant krav enligt LSS, eftersom denna lag inte innebär någon inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt någon annan lag (4 §). Ett krav för att ha rätt till en bostad med särskild service enligt LSS är däremot att den enskilde har ett varaktigt fysiskt eller psykiskt funktionshinder (se mer om personkretsen i LSS i avsnitt 10.2.4).

Gränsen mellan LSS och socialtjänstlagen är inte alltid skarp. Flera insatser som kan ges enligt LSS kan också ges med stöd av socialtjänstlagen. En person med funktionshinder kan alltså få en bostad med särskild service med stöd av antingen socialtjänstlagen eller LSS. En begäran om en insats som regleras både i LSS och i socialtjänstlagen bör i första hand prövas enligt LSS eftersom det oftast är mer fördelaktigt för den enskilde (Regeringens proposition om stöd och service till vissa funktionshindrade, prop. 1992/93:159, s. 171).

Insatsen bostad med särskild service för vuxna enligt 9 § 9 LSS kan vara utformad som servicebostad och gruppboende. Med servicebostad avses en bostad som har tillgång till gemensam service och vårdpersonal. Med gruppboende avses en bostad med service och vård som är tillgänglig dygnet runt och som är avsedd för ett begränsat antal personer som har ett omfattande tillsyns- och omvårdnadsbehov (prop. 1992/93:159 s. 83 f. och Lars Lundgren m.fl., Nya Sociallagarna, Zeteo den 21 januari 2019, kommentaren till 9 § LSS).

En insats enligt 9 § 9 LSS kan också vara utformad som en särskilt anpassad bostad för vuxna. Denna boendeform är inte en bostad med särskild service för vuxna och beskrivs närmare i avsnittet om LSS-insatser, se avsnitt 10.2.4

Särskilt boende för personer med funktionsnedsättning kan bedrivas av kommun, landsting och, efter tillstånd av Inspektionen för vård och omsorg, i enskild regi.

10.2.4 Insatser för särskilt stöd och särskild service

I 9 § 1–10 LSS preciseras de insatser i form av särskilt stöd och särskild service som de som ingår i lagens personkrets har rätt till, om de behöver sådan hjälp i sin livsföring och om deras behov inte tillgodoses på annat sätt (7 §). Personkretsen består enligt 1 § av personer med utvecklingsstörning, autism eller autismsliknande tillstånd (punkten 1), personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom (punkten 2), och personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service (punkten 3). Nedan beskrivs närmare vilka insatser som avses (jfr prop. 1992/93:159 s. 59 f. och Lars Lundgren m.fl., Nya Sociallagarna, Zeteo den 21 januari 2019, kommentaren till 9 § LSS).

Insatsen rådgivning och annat personligt stöd som ställer krav på särskild kunskap om problem och livsbetingelser för människor med stora och varaktiga funktionshinder regleras i 9 § 1. Av 2 § första stycket framgår att det är landstingen som primärt är ansvariga för denna insats, som avser stödinsatser av övergripande natur som till viss del ligger hälso- och sjukvården nära. Insatserna kan vara av rådgivande och allmänt stödjande art och ges av t.ex. kurator, psykolog, dietist, sjukgymnast, talpedagog, logoped, arbetsterapeut och förskolekonsulent.

Insatsen personlig assistans är ett personligt utformat stöd som ges av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä på och av sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (9 § 2).

Insatsen ledsagarservice ges i syfte att underlätta den enskildes kontakter med andra och för att delta i samhällslivet, t.ex. besöka vänner, promenera eller delta i fritidsaktiviteter (9 § 3).

Insatsen biträde av kontaktperson är en insats som ges som ett icke professionellt stöd – en ”medmänniska” – för att bryta den enskildes isolering genom samvaro och hjälp till fritidsverksamhet (9 § 4).

Insatsen avlösarservice i hemmet gör det möjligt för anhöriga eller familjehemsföräldrar att få avkoppling och utträta sysslor utanför hemmet (9 § 5).

Insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet är en insats för att den enskildes ska erbjudas miljöombyte och rekreation men också för att de anhöriga ska beredas avlösning i omvårdnadsarbetet (9 § 6). Korttidsvistelsen kan förläggas t.ex. i korttidshem, i stöd-familj eller som en lägervistelse.

Insatsen korttidstillsyn för skolungdom över tolv år utanför det egna hemmet gäller före och efter skolans slut, under lov dagar, studiedagar och längre lov (9 § 7).

Insatsen boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn eller ungdomar riktar sig till barn som inte kan bo hos föräldrarna eller barn som studerar på annan ort (9 § 8).

Insatsen bostad med särskild service för vuxna har beskrivits i avsnitt 10.2.3. I den bestämmelse som reglerar insatsen (9 § 9) finns även bestämmelser om särskilt anpassad bostad för vuxna som är en bostad som kommunen har anvisat och som har en viss grundanpassning, men som inte är fast bemannad av personal. Om den enskilde behöver stöd och service i anslutning till boendet kan det ges inom ramen för andra insatser enligt LSS, t.ex. personlig assistans eller ledsagarservice. Stöd kan även ges i form av hemtjänst eller boendestöd enligt socialtjänstlagen.

Insatsen daglig verksamhet (9 § 10) är till för personer som är i yrkesverksam ålder, saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig. Verksamheten kan ske genom dagcenterverksamhet eller på annat sätt, t.ex. genom kommunalt stöd till organisationer, kooperativ m.fl. som anordnar olika aktiviteter. Det kan även ske genom utflyttad verksamhet där personerna kan utföra uppgifter hos olika arbetsgivare. Rätt till insatsen har endast den som tillhör personkretsen i punkterna 1 eller 2 i 1 §.

10.2.5 Hemsjukvård och annan kommunal hälso- och sjukvård

Kommunen ska enligt 12 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som efter beslut av kommunen bor i en sådan boendeform eller bostad som anges i 5 kap. 5 § andra stycket (särskilt boende för äldre personer), 5 kap. 7 § tredje stycket

(särskilt boende för personer med funktionsnedsättning) eller motsvarande tillståndspliktig boendeform eller bostad som avses i 7 kap. 1 § första stycket 2 socialtjänstlagen (särskilt boende för äldre personer, biståndsbedömt trygghetsboende för äldre och särskilt boende för personer med funktionsnedsättning i form av enskild verksamhet). Kommunen ska även i samband med dagverksamhet enligt 3 kap. 6 § socialtjänstlagen erbjuda en god hälso- och sjukvård åt den som vistas i dagverksamheten.

Enligt förarbetena till LSS är insatserna bostad med särskild service för barn eller ungdomar, bostad med särskild service för vuxna samt daglig verksamhet sådana bostäder respektive sådan verksamhet som motsvarar de insatser enligt socialtjänstlagen som det hänvisas till i 12 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen. Kommunerna anses därför även ha ett hälso- och sjukvårdsansvar (exklusive läkarvård) för personer som beviljats dessa insatser enligt 9 § 8–10 LSS. När det gäller hälso- och sjukvårdsansvar i övriga boende- eller vistelseformer enligt LSS ansvarar landstinget (prop. 1992/93:159 s. 182).

När det gäller hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård) i ordinärt boende och biståndsbedömt trygghetsboende för äldre, är landstinget primärt ansvarig. Med hemsjukvård avses i huvudsak sådan vård i den enskildes hem, där patientens tillstånd kräver regelbundna besök av hälso- och sjukvårdspersonal enligt särskild överenskommelse mellan patienten och landstinget (De nya läkemedelsförmånerna, prop. 2001/02:63, s. 96). I Socialstyrelsens termbank definieras hemsjukvård som hälso- och sjukvård när den ges i patientens bostad eller motsvarande och är sammanhängande över tid.

Landstinget får överlåta skyldigheten att erbjuda hemsjukvård i ordinärt boende och biståndsbedömt trygghetsboende för äldre till en kommun, om landstinget och kommunen kommer överens om det. En sådan överenskommelse får inte avse ansvar för hälso- och sjukvård som ges av läkare (14 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen). Om någon överenskommelse inte har träffats med landstinget har kommunen trots det möjlighet att på frivillig väg erbjuda hemsjukvård i ordinärt boende och biståndsbedömt trygghetsboende för äldre till dem som vistas i kommunen. Hemsjukvården får dock inte avse sådan hälso- och sjukvård som ges av läkare (12 kap. 2 och 3 §§ hälso- och sjukvårdslagen).

Enligt uppgift till utredningen har landets kommuner, utom flertalet kommuner i Region Stockholm, träffat särskilda avtal med landstingen om att överta skyldigheten för hemsjukvård. Omfattningen av överlåten hemsjukvård skiljer sig åt mellan kommunerna. Den hemsjukvård som utförs av landstingen regleras i 8 kap. hälso- och sjukvårdslagen.

Den hälso- och sjukvård som kommunerna utför i särskilda boenden, ordinära boenden och biståndsbedömda trygghetsboenden för äldre skiljer sig inte från annan hälso- och sjukvård som utförs av sjuksköterskor, sjukgymnaster, arbetsterapeuter och undersköterskor och som är en del av primärvården (Regeringens proposition om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m., prop. 1990/91:14, s. 57 f.)

10.3 Nuvarande författningsreglerad registerkontroll

10.3.1 Inledning

Det finns i dag verksamheter inom vård och omsorg där det förekommer en författningsreglerad registerkontroll. Det är verksamheter som bedriver psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom, tvångsvård av missbrukare, hem för vård eller boende (HVB) samt stöd- och serviceinsatser åt barn med funktionshinder (LSS-verksamhet för barn). I detta sammanhang bör också nämnas den registerkontroll som utförs av Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg i ärenden om ansökan och återkallelse av legitimation för att utöva vissa yrken inom hälso- och sjukvården.

10.3.2 Vissa verksamheter inom vårdsektorn

Enligt 11 § första stycket 5 och 21 § första stycket 2 förordningen (1999:1134) om belastningsregister kan registerkontroll utföras av myndigheter och enskilda vid anställning av personal eller anlåtande av uppdragstagare inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, se avsnitt 5.2.2. Kontrollen, som är fakultativ, omfattar uppgifter om brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter. Med stöd

av dessa bestämmelser begärdes enligt uppgift från Polismyndigheten ca 23 000 registerutdrag från myndigheter och ca 1 700 utdrag från enskilda (2018).

10.3.3 HVB och LSS-verksamhet för barn

För att anställa personal eller anlita uppdragstagare vid ett HVB-hem eller inom LSS-verksamhet för barn har arbetsgivaren en skyldighet att utföra registerkontroll enligt lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn och lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder, se avsnitt 5.2.1. I förarbetena till den sistnämnda lagen anges att i praktiken kommer den obligatoriska registerkontroll som sker inom LSS-verksamhet för barn i vissa fall även omfatta personal som utför insatser åt vuxna, eftersom många LSS-verksamheter samtidigt riktar sig både till barn och vuxna (prop. 2009/10:176 s. 40).²

Enligt uppgift från Polismyndigheten utfärdades ca 50 000 registerutdrag med anledning av anställning av personal för att utföra LSS-insatser åt barn (från den 25 mars 2018 till den 25 mars 2019) och ca 40 000 utdrag³ med anledning av anställning av personal i HVB (2018).

10.3.4 Ärenden om legitimation

Socialstyrelsen genomför registerkontroll i ärenden om legitimation enligt 4 kap. 1 och 2 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659) vad gäller flera av de yrkeskategorier som är verksamma inom vården, t.ex. läkare och sjuksköterskor (16 c § första stycket 1 förordningen om belastningsregister). Inspektionen för vård och omsorg genomför en sådan kontroll i ärenden om provotid och återkallelse av legitimation enligt 8 kap. 1, 3 eller 4 §§ patientsäkerhetslagen (16 c § första stycket 2).

² Det har under vår kartläggning påtalats att beskrivningen är oriktig och att det är ovanligt med LSS-verksamhet som samtidigt riktar sig både till barn och vuxna.

³ Här avses även utdrag ur misstankeregistret, jfr 8 a § förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Exempel på uppgifter i belastningsregistret som Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg har rätt att ta del av vid sin prövning är brott mot liv och hälsa, människorov, olaga hot, sexualbrott, rån, tagande av muta, allmänfarliga brott, förfalskningsbrott, mened, barnpornografibrott, våld eller hot mot tjänsteman, tjänstefel, rattfylleri, narkotikabrott och terroristbrott. En förutsättning för att få ta del av uppgifterna är dock att det brott som avses lett till någon annan påföljd än böter.

10.4 Statistik och särskilda studier om brott mot äldre och personer med funktionsnedsättning

10.4.1 Inledning

Det finns inte någon officiell kriminalstatistik om hur vanligt det är att äldre personer eller personer med funktionsnedsättning utsätts för brott av vård- och omsorgspersonal. Däremot har Brå kartlagt brott mot äldre och personer med funktionsnedsättning, se avsnitt 10.4.2 och 10.4.3.

Vissa missförhållanden inom vård och omsorg ska enligt särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen och LSS anmälas till Inspektionen för vård och omsorg (lex Sarah). Den statistik som inspektionen publicerar över sådana anmälningar är av intresse för vårt uppdrag, se avsnitt 10.4.4.

Den redovisning som görs i detta avsnitt för att belysa förekomsten av brott inom vård- och omsorgssektorn är inte uttömmande. Det kan t.ex. noteras att Nationellt Centrum för Kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet har gjort kartläggningar som är av intresse i detta sammanhang, se rapporterna Våld mot kvinnor med funktionsnedsättning (2013:1) och Våld mot äldre kvinnor (2016:1). Kartläggningarna innehåller en forsknings- och kunskapsöversikt om den särskilda sårbarhet som kvinnor med funktionsnedsättning och äldre kvinnor befinner sig i, till viss del även i förhållande till hemtjänstpersonal och andra som utför olika insatser inom vård- och omsorgssektorn.

10.4.2 Brå:s rapport om våld mot personer med funktionshinder

Brå har i sin rapport om våld mot personer med funktionshinder (2007:26) presenterat en kunskapsöversikt om våld mot personer med funktionshinder som begås av bl.a. vårdpersonal.

Brå konstaterar att våld mot personer med funktionshinder kan förklaras av att det ofta rör sig om sårbara personer vars kontakter med omvärlden sker via ett fåtal vårdare som de är beroende av för sin vardagstillvaro samt för stöd och närhet. Det rör sig också om personer som kan ha svårigheter att kommunicera och göra sig förstådda och som saknar fysiska möjligheter att skydda sig mot övergrepp, liksom personer som saknar kunskap om eller möjligheter att uttrycka sina rättigheter och som har sämre möjligheter att tillgodogöra sig information, vård eller hjälp (s. 6 f.).

I rapporten ger Brå uttryck för att registerkontroll av personal inte är en bra metod för att förebygga våld mot personer med funktionshinder. Enligt Brå är det en mycket liten grupp personer som upptäcks via kontroller i belastningsregistret, eftersom sådana brott sannolikt sällan anmäls och än mera sällan lagförs. Brå pekar också på att registerkontroll väcker frågor om vilka typer av brott man ska ta hänsyn till och hur lång tid efter avtjänat straff. Enligt Brå är slutsatsen att möjligheterna att förebygga våld är större genom insatser och utveckling som rör arbetsmiljö, arbetsorganisation och yrkesstatus samt en större insyn i relationer mellan vårdtagare och vårdpersonal (s. 12).

10.4.3 Brå:s rapport om brott mot äldre

Brå framhåller inledningsvis i sin rapport från 2018 om brott mot äldre (2018:7) att äldre personer löper en högre risk att utsättas för vissa brott, eftersom de har en särskild sårbarhet som beror på ett stort vårdbehov, fysiska hinder, social isolering, beteendeförändringar på grund av exempelvis demens, andra funktionsnedsättningar som sämre korttidsminne eller tillstånd av förvirring samt depression.

När det gäller brott mot personer som har fyllt 65 år redogör Brå för studier som visar att många anställda på äldreboenden har bevittnat vanvård och även fysiska övergrepp från sina kollegor och även medgett sådana handlingar för egen del. Brå:s granskning visar också

att polisen tar emot anmälningar om en del fysiska, sexuella och ekonomiska övergrepp inom äldreomsorgen. Även vård eller omsorg i hemmet innebär enligt Brå risker för äldre personer. Brå konstaterar t.ex. att stöld i hemmet är ett av de vanligaste åldringsbrotten, och att misstankarna då inte sällan riktas mot hemtjänstpersonal (s. 15, 19 f., 33 f. och 68).

För att förebygga brott menar Brå att det kan vara lämpligt att, i likhet med barnomsorgen, överväga att införa krav på registerkontroll av nyanställda inom äldrevård och omsorg. Brå konstaterar att äldrevård och omsorg är en bransch med väldokumenterade riskfaktorer och att det därför, trots en utveckling mot fler registerkontroller från arbetsgivare med minskade möjligheter för dem som redan avtjänat sitt straff att återanpassas och bidra till samhället, är av vikt att personal som arbetar med äldre personer i deras direkta vardag inte har en bakgrund som ökar risken för att deras sårbarhet utnyttjas (s. 15 och 123 f.).

10.4.4 Lex Sarah-anmälningar

Personal inom vård och omsorg har enligt 14 kap. 7 § socialtjänstlagen och 24 f § LSS en anmälningsplikt vid allvarliga missförhållanden till Inspektionen för vård och omsorg (s.k. lex Sarah-anmälningar).

I den under avsnitt 10.4.3 beskrivna Brå-rapporten om brott mot äldre anges att mycket tyder på att antalet lex Sarah-anmälningar som kommer till Inspektionen för vård och omsorg inte motsvarar problemets verkliga omfattning – från vissa kommuner görs inga anmälningar alls – och att det innebär att många övergrepp förblir dolda. Enligt Brå innebär det att det finns ett mörkertal gällande övergrepp mot äldre personer, vilket även bekräftas i forskningen (Brå 2018:7, s. 15 f. och 33). Det finns skäl att anta att detsamma typiskt sett bör gälla i fråga om övergrepp mot personer med funktionsnedsättning.

Inspektionen för vård och omsorg publicerar på sin webbplats statistik kring antalet beslutade lex Sarah-anmälningar för socialtjänst. Antalet beslutade anmälningar under 2017 var ca 1 300 stycken och under 2018 ca 1 200 stycken. Det verksamhetsområde⁴ som hade flest beslu-

⁴ En lex Sarah-anmälan kan gälla ett eller flera verksamhetsområden.

tade anmälningar var äldreomsorg, varav de flesta gällde verksamhetstypen⁵ särskilt boende, följt av verksamhetstypen hemtjänst. I verksamhetsområdet funktionsnedsättning enligt LSS gällde de flesta anmälningarna verksamhetstypen boende för vuxna, följt av verksamhetstypen personlig assistans. I verksamhetsområdet funktionsnedsättning enligt socialtjänstlagen gällde de flesta anmälningarna verksamhetstypen hemtjänst och boendestöd.

Tabell 10.1 Lex Sarah-anmälningar inom socialtjänst. Antal beslutade lex Sarah-anmälningar per verksamhetstyp i riket, 2017 och 2018

Källa: Inspektionen för vård och omsorg

		2017	2018
Äldreomsorg	Dagverksamhet	2	3
	Hemtjänst	215	187
	Korttidsboende (ÄO)	17	18
	Myndighetsutövning (ÄO)	21	6
	Närståendestöd	0	1
	Särskilt boende	264	226
	Övriga individuella insatser (ÄO)	1	1
	Övrigt	0	2
Funktionsnedsättning LSS	Boende barn och ungdomar	26	27
	Boende vuxna	158	141
	Daglig verksamhet	20	22
	Kontaktperson	0	2
	Korttidstillsyn	4	2
	Korttidsvistelse	20	22
	Ledsagarservice	0	2
	Myndighetsutövning (LSS)	13	14
	Personlig assistans	124	108
	Övrigt (LSS)	3	2

⁵ En lex Sarah-anmälan kan gälla en eller flera verksamhetstyper.

	2017	2018
Funktionsnedsättning		
SOL		
Dagverksamhet/ sysselsättning	1	2
HVB funktionsnedsättning	6	1
Hemtjänst/boendestöd	14	23
Myndighetsutövning (SOL)	9	3
Stödboende (SOL)	3	3
Särskild boendeform	9	6
Övriga individuella insatser (SOL)	1	3
Övrigt (SOL)	3	2

När det gäller typ av händelse⁶ framgår det av statistik från 2018 (2017) från Inspektionen för vård och omsorg att av ca 1 400 (1 500) händelser som anmälts i de beslutade lex Sarah-anmälningarna⁷ avsåg 88 (88) fysiskt våld eller övergrepp av personal, 54 (73) ekonomiskt övergrepp, 53 (72) psykiskt övergrepp eller kränkning och 25 (22) sexuellt övergrepp av personal.⁸

10.5 Tidigare överväganden

10.5.1 Utredningen om registerkontroll av personal vid HVB

Vi har under avsnitt 5.2.1 redogjort för lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn. Till grund för lagen låg överväganden som presenterats av Utredningen om registerkontroll av personal vid HVB i betänkandet Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga (SOU 2005:65).

Under remissbehandlingen av betänkandet framhöll flera remissinstanser att det finns andra områden, t.ex. inom äldreården och inom vården av personer med funktionsnedsättning, där enskilda kan befinna sig i en sådan beroendeställning gentemot vårdgivaren att

⁶ Enligt Inspektionen för vård och omsorg registrerar handläggaren ärendena i de olika händelsekategorierna utifrån en bedömning av vad lex Sarah-anmälan gäller. Det innebär inte att det är fastställt att ett brott har begåtts.

⁷ En lex Sarah-anmälan kan gälla en eller flera händelsekategorier.

⁸ Händelsekategorierna fysiskt våld eller övergrepp och sexuellt övergrepp är uppdelade på personal respektive medboende, vilket inte kategorierna ekonomiskt övergrepp och psykiskt övergrepp eller kränkning är.

det finns skäl för registerkontroll av samma skäl som det finns inom skolområdet och hem för vård eller boende som tar emot barn (HVB). Regeringen angav att man avsåg att följa utvecklingen och överväga om det finns behov av att tillsätta en utredning med uppgift att kartlägga och vid behov lämna förslag till andra verksamheter där obligatoriska registerkontroller bör göras (prop. 2006/07:37 s. 15).

10.5.2 Utredningen om integritetsskydd i arbetslivet

Utredningen om Integritetsskydd i arbetslivet har i sitt betänkande med samma namn (SOU 2009:44) föreslagit att ett förbud ska införas för arbetsgivare att utan författningsstöd begära att en arbetstagare visar upp ett utdrag ur belastnings- eller misstankeregistret.

Under remissbehandlingen av betänkandet anförde Hovrätten för Västra Sverige att i de yrken där det finns ett stort krav på förtroende från allmänheten, t.ex. inom sjukvården, kan ett undantag från förbudet behöva införas. Sundsvalls kommun framförde att inom socialtjänsten finns det vissa utsatta brukargrupper som får omfattande insatser i hemmet, t.ex. äldre personer med funktionsnedsättning. Enligt kommunen finns det risk för att dessa grupper, som är synnerligen beroende av personalen, kan komma att utsättas för fysiska övergrepp och bedrägeri. Kommunen menade därför att när det inom socialtjänstens ansvarsområde kan finnas motiv för att införa ett liknande lagstöd för registerkontroll som det som finns på skolområdet och för HVB.

10.5.3 Patientsäkerhetsutredningen

Patientsäkerhetsutredningen föreslog i betänkandet Patientsäkerhet – Vad har gjorts? Vad behöver göras? (SOU 2008:117) en ny lag om registerkontroll vid anställning av personal inom hälso- och sjukvården. Utredningen anförde att mot bakgrund av patienternas utsatthet och beroende av hälso- och sjukvårdspersonalen och de särskilda krav som därvid måste ställas på sådan personal, är skälen för registerkontroll tillräckligt starka för att intresset av skydd för den personliga integriteten ska vika. Detta gällde enligt utredningen inte minst inom den kommunala hälso- och sjukvården, där utsattheten och kravet på trygghet i vården är särskilt markant (s. 475 f.).

Vid sin behandling av betänkandet gjorde regeringen en annan bedömning och ansåg det inte var lämpligt att införa registerkontroll vid anställning av personal i hälso- och sjukvården. Regeringen menade att trots att patienter är en utsatt grupp som många gånger befinner sig i beroendeställning gentemot dem som arbetar i vården, måste hänsyn tas till det förhållandet att ett krav på förevisande av registerutdrag innebär en integritetskränkning för den enskilde arbetsökanden. Därtill, menade regeringen, utgör hälso- och sjukvården en stor sektor på arbetsmarknaden med stor personalomsättning, vilket innebär att ett krav på registerkontroll vid anställning skulle beröra ett mycket stort antal personer (Patientsäkerhet och tillsyn, prop. 2009/10:210, s. 165 f.).

10.5.4 LSS-kommittén

Enligt lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder ska den som bedriver LSS-verksamhet som omfattar insatser åt barn med funktionshinder utföra registerkontroll av enskild som erbjuds anställning, se avsnitt 5.2.1. Till grund för lagen låg de överväganden som LSS-kommittén presenterade i sitt slutbetänkande *Möjlighet att leva som andra – Ny lag om stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning* (SOU 2008:77).

Under remissbehandlingen av betänkandet framförde ett flertal remissinstanser att den föreslagna registerkontrollen även borde omfatta anställning i all LSS-verksamhet, dvs. även sådan som inte riktade sig till barn. Regeringen anförde dock, mot bakgrund av att bestämmelser om registerkontroll bör införas med stor restriktivitet, att man inte var beredd att föreslå en obligatorisk registerkontroll vid anställning i all verksamhet enligt LSS (Personlig assistans och andra insatser – åtgärder för ökad kvalitet och trygghet, prop. 2009/10:176, s. 40).

10.5.5 Utredningen om registerutdrag i arbetslivet

I betänkandet Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48) har föreslagits ett liknande förbud som det i betänkandet Integritetsskydd i arbetslivet, dock med den begränsningen att förbudet mot registerkontroll utan författningsstöd endast ska avse uppgifter i belastningsregistret, se avsnitt 5.3.3.

Utredningen analyserade i betänkandet behovet av att utföra registerkontroll i samband med nyanställning inom bl.a. sektorerna vård och omsorg samt sociala tjänster. Inledningsvis konstaterade utredningen att intervjuundersökningen som genomförts inom ramen för utredningen visade att det var särskilt vanligt att registerkontroll i samband med rekrytering av ny personal utfördes inom sektorerna vård och omsorg samt sociala tjänster (69 procent). Det viktigaste skälet för registerkontroll i nämnda sektorer uppgavs vara att skydda allmänheten, patienten eller brukaren (tredje man). De brott som främst kontrollerades var våldsbrott (92 procent), sexualbrott (88 procent), ekonomiska brott som t.ex. stöld och förskingring (71 procent) och narkotikabrott (71 procent).⁹

Utredningen ansåg att det inom vård- och omsorgsverksamhet (socialtjänsten) kunde finnas skäl att överväga registerkontroll av personal som utför insatser åt särskilt utsatta grupper, såsom äldre personer och personer med funktionsnedsättning, eftersom dessa grupper är sårbara och kan befinna sig i en beroendeställning gentemot personalen. Utredningen konstaterade dock att de inte tagit del av några klara belägg för att det finns ett behov av registerkontroll vid anställningsförfaranden inom vård- och omsorgsområdet och att det inte heller finns en nära koppling mellan skyddsobjektet och en viss brottstyp på det sätt som det finns mellan barn och sexuella övergrepp. I avvägningen mellan intresset att minska riskerna för brottslighet inom vård- och omsorgssektorn och skyddet för den arbets sökandes personliga integritet bedömde utredningen därför att skälen för registerkontroll inte var tillräckligt starka. Utredningen framhöll att personalens lämplighet bäst bedömdes genom intervjuer och referenser från tidigare arbetsgivare eller praktikplatser (s. 138 f.).

⁹ Utredningen genomförde en intervjuundersökning per telefon med enkätfrågor till 160 arbetsgivare i sektorerna vård- och omsorg samt sociala tjänster (SOU 2014:48 s. 85, 219, 222, 242 och 243).

Eftersom behovet av registerkontroll och integritetsskyddet framöver kunde komma att viktas på ett annat sätt, presenterade utredningen ett alternativt förslag om registerkontroll. Förslaget innebar att det skulle införas en ny lag om obligatorisk registerkontroll avseende personal som skulle arbeta med äldre personer eller personer med funktionsnedsättning, se bilaga 6. Lagen skulle gälla för verksamheter som utför insatser för äldre personer eller personer med funktionsnedsättning som har beviljats bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen i form av stöd och hjälp i hemmet eller i särskilt boende för service och omvårdnad enligt 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen eller som har beviljats insatser för särskilt stöd och särskild service enligt LSS. Lagen skulle också gälla för den som bedriver hälso- och sjukvård i hemmet enligt 18 § (numera 12 kap. 1 och 2 §§) hälso- och sjukvårdslagen och utför insatser för äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Arbetsgivaren skulle enligt förslaget få tillgång till ett begränsat registerutdrag. Utredningen ansåg att de brott som borde omfattas skulle motsvara de brott som kontrolleras i LSS-verksamhet för barn, dvs. vissa brott mot liv och hälsa, människorov, sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott. Utredningen påpekade att även egendomsbrott borde övervägas, eftersom det handlar om vård och insatser som utförs i den enskildes hem (s. 281 f.).

Under remissbehandlingen av betänkandet framförde flera remissinstanser att det finns behov för arbetsgivare som utför insatser inom hemtjänst, särskilt boende, personlig assistans eller äldreomsorg att kontrollera arbetssökandes belastningsregister och att intervjuer och referenstagning inte kan ersätta en sådan kontroll. Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Akademikers Centralorganisation och Kommunala företagens samorganisation ansåg att kontrollen borde vara fakultativ, eftersom det finns skillnader mellan olika verksamheter avseende hur utsatta brukarna är och hur verksamheten är utformad. Vårdförbundet menade att kontrollen borde vara obligatorisk. Sveriges Akademikers Centralorganisation framförde att det borde vara den enskilde som inhämtar och visar upp ett registerutdrag.

De typer av brott som de flesta remissinstanserna bedömde att det fanns behov av att ta del av var förmögenhetsbrott, våldsbrott, sexualbrott och narkotikabrott. Vårdförbundet föreslog en begränsning till de brott som Socialstyrelsen får ta del av i samband med ansökan om legitimation, se avsnitt 10.3.4.

Ett par remissinstanser delade utredningens bedömning att det inte fanns tillräckligt starka skäl för att införa en registerkontroll och framhöll att arbetssökandes lämplighet bättre bedöms genom intervjuer och referenstagning.

10.6 Överväganden och förslag

10.6.1 Behovet av registerkontroll

Utredningens bedömning: Det bör införas en möjlighet för de verksamheter inom vård och omsorg som utför insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning att kontrollera om personal som ska anställas för att utföra sådana insatser förekommer i belastningsregistret.

Skälen för utredningens bedömning

Inledning

Som angetts i avsnitt 10.1 anger våra direktiv att de verksamheter där det kan övervägas om det finns behov av utökat författningsstöd för registerkontroll är hemtjänst, särskilt boende för personer med funktionsnedsättning och för äldre personer enligt 4 kap. 1 §, 5 kap. 5 och 7 §§ socialtjänstlagen, verksamheter som ansvarar för personlig assistans och andra insatser enligt LSS samt hemsjukvård och sådan hälso- och sjukvård som kommuner ska erbjuda enligt 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen där det utförs insatser åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

Under vår kartläggning har vi träffat företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting och Inspektionen för vård och omsorg, se avsnitt 2.2. Vid sammanträdet deltog även utredningens expert från Socialstyrelsen. Det framfördes då att det finns behov av att utföra registerkontroll inom de verksamheter som anges i direktiven, men att denna uppräkningslista är alltför snäv och att i valt fall även hemsjukvård som utförs av landstinget enligt 8 kap. hälso- och sjukvårdslagen, boendestöd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och dagverksamhet enligt 3 kap. 6 § socialtjänstlagen borde omfattas av en reglering som tillåter registerkontroll.

Som tidigare nämnts medger direktiven att vi överväger en utökad författningsstöd för registerkontroll även för andra än de som anges uttryckligen i direktiven.

Vård och omsorg i hemmet

Som vi redogjort för i avsnitt 10.4.3 har Brå i sin rapport om brott mot äldre framfört att det kan vara lämpligt att överväga att införa krav på registerkontroll av nyanställda inom äldrevård och omsorg, eftersom det är en bransch med väldokumenterade riskfaktorer. Även vård och omsorg som utförs åt personer med funktionsnedsättning är, enligt Brå:s rapport om våld mot personer med funktionshinder, en verksamhet som präglas av sårbarhet och beroende av andra personer, vilket kan öka risken för att utsättas för våld, se avsnitt 10.4.2.

Enligt vår mening kan den skyddsvärdhet och utsatthet som barn har även göra sig gällande i fråga om äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Det hänger samman med att dessa grupper av vård- och omsorgstagare typiskt sett ofta har ett skyddsbehov utifrån nedsatt fysisk eller psykisk förmåga. I detta ligger att de kan ha svårigheter att skydda sig mot brott, men också att föra sin egen talan och ta tillvara sina intressen.

Enligt vår mening varierar dock skyddslösheten på så sätt att den gör sig mer gällande när äldre personer och personer med funktionsnedsättning befinner sig i en beroendeställning i förhållande till den som utför vården eller omsorgen. Det innebär att behovet av skydd är som allra störst när vården eller omsorgen utförs i den enskildes hem, eftersom det där saknas nämnvärd insyn och kontroll. Särskilda krav måste därför ställas på sådan personal som utför vård och omsorg i hemmet åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning, i syfte att ge vård- och omsorgstagarna ökad trygghet och motverka att de utsätts för brott och kränkande behandling i sitt eget hem och sin privata sfär.

Mot denna bakgrund anser vi att det föreligger ett behov för de verksamheter inom vård och omsorg, såväl offentliga som enskilda, som utför insatser i hemmet åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning av att kunna ta del av en arbetssökandes belastningsregisterutdrag för att kunna kontrollera om han eller hon är dömd för vissa särskilda brott. Det är vår bedömning att en sådan

registerkontroll skulle bidra till att upprätthålla allmänhetens och särskilt anhörigas förtroende för verksamheten. Behovet av registerkontroll svarar även mot ett sådant skyddsvärt intresse som kan åberopas för att tillåta registerkontroll inom en viss verksamhet (jfr avsnitt 6.2.2).

Det bör emellertid framhållas att en kontroll av uppgifter i belastningsregistret i sig inte garanterar att en person är lämplig för en viss anställning, se avsnitt 6.3.2. Att någon har straffats för brott innebär inte heller att han eller hon nödvändigtvis behöver vara olämplig för att arbeta inom vård och omsorg. Förekomsten av anteckningar om brott i registret är bara en av de omständigheter som bör vägas in vid en anställning.

Vård och omsorg utanför hemmet

De vård- och omsorgstagare som får insatser som utförs utanför deras hem, såsom daglig verksamhet och ledsagarservice, är inte lika utsatta och sårbara, eftersom det då finns en typiskt sett större möjlighet till insyn och kontroll. Stöd för denna slutsats finns även i det förhållandet att antalet lex Sarah-anmälningar är få för vård- och omsorgsinsatser som utförs utanför hemmet i jämförelse med insatser som utförs i hemmet, se avsnitt 10.4.4.

Det innebär att vi inte har funnit tillräckligt starka skäl för att föreslå registerkontroll vid vård och omsorg som äger rum utanför hemmet. En annan sak är att registerkontrollen i vissa fall även kommer att omfatta personal som utför vård- och omsorgsinsatser utanför hemmet, eftersom det förekommer att samma personal utför insatser såväl i som utanför hemmet.

Det har till utredningen särskilt framhållits att insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet i enstaka fall kan pågå under förhållandevis långa perioder. Vad vi erfar är dock flertalet av de som erhåller insatsen korttidsvistelse utanför hemmet barn. Det innebär att registerkontroll då alltid ska ske inför anställning med stöd av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Många gånger torde de som arbetar med insatsen dessutom utföra den åt såväl barn som vuxna, vilket innebär att per-

sonal som utför insatsen även åt vuxna i regel kommer att vara registerkontrollerad. Vad som framhållits motiverar därför inte att lagens tillämpningsområde utvidgas till att även avse insatser utanför hemmet.

Kontrollen är proportionerlig

Som framhållits har äldre personer och personer med funktionsnedsättning många gånger en särskild utsatthet och ett beroende av personalen som medför att kraven på trygghet i vården och omsorgen måste väga mycket tungt. Det gäller särskilt om vården eller omsorgen utförs i den enskildes hem.

Det är dock inte tillräckligt att ett skyddsvärt intresse kan åberopas för att tillåta registerkontroll inom en viss verksamhet. Kontrollen måste även vara proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och till de intressen som talar emot en sådan kontroll. En avvägning måste därför göras mellan dels vård- och omsorgsverksamhetens behov av att kontrollera belastningsregister för att tillgodose vård- och omsorgstagarnas berättigade krav på trygghet, dels skyddet för den arbets sökandes personliga integritet och intresset av att en dömd persons återanpassning till samhället inte försvåras, se avsnitt 6.3.1. Eftersom belastningsregistret innehåller uppgifter som är mycket integritetskänsliga för den registrerade, är utgångspunkten att en sådan intresseavvägning ska göras med en restriktiv hållning till registerkontroll.

Inledningsvis kan påpekas att de verksamheter inom vård och omsorg som utför insatser åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning enligt socialtjänstlagen, LSS och hälso- och sjukvårdslagen och som har beskrivits i avsnitt 10.2, utgör en stor sektor på arbetsmarknaden med förhållandevis hög personalomsättning (jfr prop. 2009/10:210 s. 168). I varierande grad förekommer korttidsanställningar, vikariat och inhyrd personal från bemanningsföretag. Det innebär att det är fråga om ett stort antal personer som kan bli föremål för en registerkontroll, vilket kan utgöra ett argument mot registerkontroll (jfr prop. 2009/10:210 s. 168). Samtidigt innebär en hög personalomsättning även att det föreligger en ökad risk för felaktiga rekryteringar. Vi anser därför att den personalomsättning som finns inom vård och omsorg även utgör ett skäl för att tillåta registerkontroll.

Vid intresseavvägningen är det även av särskild betydelse att vårt förslag har avgränsat till registerkontroll av personal som utför insatser i vård- eller omsorgstagarens hem. Tillåtligheten av registerkontrollen har härigenom avgränsats för att värna integriteten och för att inte öppna upp för en omotiverat vidsträckt kontroll. Vi anser därmed att skälen för att tillåta registerkontroll väger tyngre än skyddet för den personliga integriteten och att behovet av information inte heller kan tillgodoses på något annat mindre integritetskänsligt sätt.

De verksamheter inom vård och omsorg som utför insatser i hemmet åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning bör alltså ha möjlighet att ta del av uppgifter ur belastningsregistret beträffande personal som anställs för att utföra sådana insatser. Under vilka förutsättningar denna rätt till uppgifter ur registret bör föreligga och vilka uppgifter som verksamheten bör ha rätt att ta del av, återkommer vi till i avsnitt 10.6.2–10.6.4.

10.6.2 Inhämtande av registerutdrag

Utredningens förslag: Den enskilde ska visa upp ett registerutdrag på vård- och omsorgsverksamhetens begäran. En enskild ska därför ha rätt att få ett sådant utdrag om sig själv. Utdraget ska vara begränsat till vissa brott.

Skälen för utredningens förslag: En registerkontroll kan ske antingen genom att vård- och omsorgsverksamheten begär uppgifter ur belastningsregistret från Polismyndigheten eller genom att verksamheten begär av den enskilde att få se ett utdrag ur registret.

Vi anser att en ordning där den enskilde själv inhämtar registerutdrag från Polismyndigheten är att föredra, eftersom integritetskränkningen då får anses bli mindre, se avsnitt 6.3.4. Den enskilde har då kontroll över vilka uppgifter som arbets- eller uppdragsgivaren får kännedom om (jfr även ILO:s riktlinjer, se avsnitt 3.2.5). Vidare får den enskilde också möjlighet att avbryta anställnings- eller uppdragsprocessen efter inhämtandet av utdraget.

Vård- och omsorgsverksamhet kan drivas i såväl offentlig som privat regi. När det gäller privata aktörer utgör dataskyddsregleringen ytterligare ett skäl för att den enskilde själv bör hämta in regis-

terutdraget. Som vi anført i avsnitt 9.4.2 finns det i en allt mer digitaliserad förvaltning skäl att utgå från att en framtida hantering av registerutdrag enbart kommer att vara automatiserad. En ordning som innebär att privata aktörer inhämtar uppgifter från belastningsregistret skulle då komma i konflikt med dataskyddsförordningens förbud mot behandling av uppgifter som rör lagöverträdelser, se avsnitt 10.6.6.

Frågan är om det bör krävas av den enskilde att registerutdraget lämnas in till arbets- eller uppdragsgivaren. En sådan ordning gäller enligt skollagen, lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn och lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Dessa lagar föreskriver dock en obligatorisk registerkontroll och det ligger då i sakens natur att det behöver kunna följas upp att regelverket efterlevs, t.ex. vid tillsyn av verksamheten. Ett sådant behov finns inte vid registerkontroll av det slag som vi föreslår här (se vidare avsnitt 10.6.3 om att kontrollen bör vara fakultativ). Enligt vår bedömning är det därför tillräckligt att den enskilde visar upp utdraget. En sådan ordning har det goda med sig att den minskar risken för spridning av uppgifterna i belastningsregistret. Den överensstämmer även med den ordning som gäller enligt lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister har en enskild rätt att på begäran skriftligen få del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv. Ett utdrag som begärs av en enskild kan emellertid innehålla uppgifter om brott som saknar betydelse för lämplighetsbedömningen inför en anställning inom nu aktuell del av vård- och omsorgssektorn. Den enskilde bör därför ha möjlighet att begära ett utdrag som är begränsat till de brott som har betydelse för prövningen. En sådan rätt bör därför läggas till i 9 § andra stycket lagen om belastningsregister, som reglerar enskildas rätt att få ett begränsat utdrag ur registret om sig själv. Vi återkommer i avsnitt 10.6.4 till vilka brott som utdraget bör innehålla.

Eftersom vi anser att registerutdraget bör visas upp av den enskilde saknas förutsättningar att bygga vidare på den registerkontroll som i dag utförs vid anställning av personal eller anlåtande av uppdragstagare inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare med stöd av 11 § första stycket 5 och 21 § första stycket 2 förordningen om

belastningsregister, se avsnitt 10.3.2. En annan sak är att det i annat sammanhang kan finnas skäl att överväga en översyn och modernisering av den regleringen, eftersom det delvis är oklart vilka verksamheter som omfattas av den.

10.6.3 En ny lag om registerkontroll införs

Utredningens förslag: Det ska införas en ny lag om fakultativ registerkontroll som innehåller bestämmelser om registerkontroll av den som erbjuds anställning eller på annan liknande grund erbjuds eller tilldelas uppgifter för att utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning enligt

1. 4 kap. 1 §, 5 kap. 5 § andra eller tredje stycket eller 7 § tredje stycket socialtjänstlagen,
2. 9 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller
3. 8 eller 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen.

Den som bedriver sådan verksamhet ska få begära att ett belastningsregisterutdrag visas upp av den som erbjuds anställning eller den som erbjuds eller tilldelas uppgifter genom uppdrag, praktiktjänstgöring eller anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten.

Den som är assistansberättigad och erbjuder någon en anställning som personlig assistent ska också få begära att han eller hon visar upp ett registerutdrag.

Registerutdraget ska inte få vara äldre än ett år. Arbets- och uppdragsgivare ska inte få dokumentera en kontroll av ett registerutdrag på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

Lagen ska benämnas lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Om det i lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder finns bestämmelser om registerkontroll inom verksamhet som omfattas av denna lag, ska de bestämmelserna tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Skälen för utredningens förslag

Kontrollen bör vara fakultativ

Utredningen om registerutdrag i arbetslivet ansåg att det inte fanns skäl att införa en författningsreglerad registerkontroll inom vård- och omsorgssektorn (SOU 2014:48). Utredningen presenterade emellertid ett alternativt förslag om en obligatorisk registerkontroll av personal som ska arbeta med äldre personer eller personer med funktionsnedsättning, se avsnitt 10.5.5 och bilaga 6. Vi har därför särskilt övervägt om nu aktuell registerkontroll bör vara obligatorisk eller fakultativ.

Sårbarheten varierar med typen och graden av funktionshinder, ålder och de medicinska behoven hos varje enskild vård- och omsorgstagare. Det rör sig alltså inte om en homogen grupp där alla kan anses vara i lika hög grad utsatta och beroende av vård- och omsorgspersonalen.

På motsvarande sätt är verksamheter inom vård och omsorg inte organiserade på ett enhetligt sätt. Det innebär att förekomsten av ensamarbete varierar mellan olika arbetsgivare, såväl offentliga som privata, med den inverkan det har på behovet av att i det enskilda fallet göra en registerkontroll. Det rör sig slutligen om en stor personalgrupp, med relativt hög personalgenomströmning och stor andel tidsbegränsade anställningar.

Nu angivna omständigheter talar mot att införa en skyldighet för arbetsgivaren att kontrollera belastningsregistret inför samtliga anställningar. Att registerkontrollen är obligatorisk inom skolområdet, HVB och LSS-verksamhet för barn föranleder inte någon annan bedömning, eftersom syftet med den registerkontrollen är att förhindra att barn, hos vilka graden av sårbarhet inte är lika varierande som för äldre och personer med funktionsnedsättning, utsätts för sexuella övergrepp. Registerkontrollen beträffande den som ska utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning bör därför vara fakultativ.

Verksamheter som bör omfattas av registerkontrollen

Som vi anført under avsnitt 10.6.1 bör registerkontrollen omfatta de vård- och omsorgsverksamheter, såväl offentliga som enskilda, som utför insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Med äldre personer bör avses personer som fyllt 65 år eller är äldre. Med personer med funktionsnedsättning bör avses de som har en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga (jfr Socialstyrelsens termbank).

Det är inte tillräckligt att det är fråga om insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. För att avgränsa lagens tillämpningsområde bör härutöver anges att lagen endast är tillämplig vid sådana insatser enligt socialtjänstlagen, LSS eller hälso- och sjukvårdslagen.

De insatser enligt socialtjänstlagen som bör omfattas av registerkontrollen är dels insatser som den enskilde beviljas i syfte att underlätta den dagliga livsföringen i hemmet, såsom hemtjänst och boendestöd, dels insatser i sådana boenden som är att betrakta som den enskildes hem, såsom särskilda boenden för äldre och personer med funktionsnedsättning och biståndsbedömda trygghetsboenden för äldre.

De insatser enligt LSS som bör omfattas av registerkontrollen är främst personlig assistans, avlösarservice i hemmet och bostad med särskild service för vuxna. Även andra insatser enligt LSS kan dock omfattas om de utförs i hemmet. Det kan t.ex. avse biträde av kontaktperson.

Boende i familjehem och bostad med särskild service för barn eller ungdomar enligt LSS omfattas med den nu föreslagna avgränsningen. Dessa verksamheter omfattas emellertid även av den obligatoriska registerkontrollen enligt bestämmelserna i lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder, vars bestämmelser föreslås få företräde i enlighet med vad vi återkommer till. Nu föreslagna bestämmelser om registerkontroll kommer därför inte att tillämpas inom ramen för dessa verksamheter.

Den som är assistansberättigad och anställer sin egen personliga assistent bör ha en motsvarande möjlighet att utföra en registerkontroll av assistenten. Det svarar mot den ordning som gäller enligt 2 § andra stycket lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

De insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen som bör omfattas av registerkontrollen är den hälso- och sjukvård som utförs i en vårdtagares ordinära boende, biståndsbedömt trygghetsboende för äldre eller särskilda boende för äldre eller personer med funktionsnedsättning. Det spelar därvid ingen roll om det är kommunen eller landstinget som tillhandahåller hälso- och sjukvården. I annat fall skulle frågan om registerkontroll av hälso- och sjukvårdspersonal som utför insatser i hemmet vara avhängig av hur hemsjukvården har organiserats mellan landstinget och kommunerna i de olika regionerna.

Med den avgränsning som gjorts till insatser i hemmet finns det vissa insatser enligt berörda lagar som inte kommer att omfattas av förslaget om registerkontroll. Det avser t.ex. dagverksamhet enligt socialtjänstlagen samt rådgivning och annat personligt stöd om den utförs utanför det egna hemmet, ledsagarservice, biträde av kontaktperson utanför hemmet, korttidsvistelse utanför det egna hemmet och daglig verksamhet enligt LSS. Motsvarande gäller hälso- och sjukvård i dagverksamhet. Emellertid torde det vara vanligt att personal anställs för att utgöra insatser såväl i som utanför hemmet. I sådana fall är registerkontroll tillåten, så länge övriga förutsättningar för kontrollen är uppfyllda.

Personkrets som bör omfattas av kontrollen

Registerkontrollen bör omfatta alla som rekryteras eller anlitas för att utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Kravet bör gälla såväl vid tillsvidareanställning, som vid tidsbegränsad anställning.

Likaså bör de som anlitas för ett uppdrag eller de som anlitas från ett bemanningsföretag omfattas av kontrollen, eftersom huvudmannens val att rekrytera personal på annat sätt än genom anställning inte bör vara avgörande för om den som ska arbeta inom verksamheten ska omfattas av möjligheten till registerkontroll. Detsamma gäller de som utför praktiktjänstgöring. En förutsättning för registerkontroll i dessa fall bör dock vara att uppdraget eller tjänstgöringen ska utföras av den enskilde som om han eller hon var anställd i verksamheten, dvs. det krävs att det är fråga om ett kontinuerligt uppdrag eller tjänstgöring och inte endast en tillfällig kontakt eller ett engångsuppdrag (jfr prop. 2009/10:176 s. 41).

För att skydda den personliga integriteten hos den arbetssökande bör det uttryckligen framgå att det endast är den som faktiskt erbjuds en anställning eller den som faktiskt erbjuds eller tilldelas arbetsuppgifter genom uppdrag, praktiktjänstgöring eller anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten som får kontrolleras. I detta ligger att registerkontrollen förutsätts vara det sista ledet i rekryteringen.

Av integritetsskäl bör den som är anställd inte kunna omfattas av kontrollen. Av skäl som vi närmare redovisat i avsnitt 8.6 anser vi att det saknas tillräckliga skäl för en sådan löpande registerkontroll i ett anställningsförhållande. En annan sak är att den som bedriver vård och omsorg med vårt förslag får kontrollera den som är anställd av ett bemanningsföretag om den enskilde tilldelas arbetsuppgifter som innebär utförande av insatser i hemmet åt äldre eller personer med funktionsnedsättning.

Det är bara de som utför insatser i hemmet som bör få kontrolleras. De som utför insatser utanför hemmet får därmed inte kontrolleras, om de inte också utför insatser i hemmet. Inte heller får kontrollen omfatta administrativ personal, t.ex. kontorsanställda, verksamhets- och personalplanerare och vaktmästare på ett särskilt boende, som inte kommer i direkt kontakt med vård- och omsorgstagaren. Denna ordning motsvarar den som gäller enligt lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

Registerkontrollens genomförande

Uppgifter i ett registerutdrag är som påpekats flera gånger tidigare i betänkandet integritetskänsliga och bör inte spridas mer än nödvändigt. Som redovisats under avsnitt 10.6.2 ska det inte finnas någon rätt för arbets- och uppdragsgivare att begära att ett registerutdrag lämnas till dem. Arbets- och uppdragsgivare bör inte heller få dokumentera en kontroll av registerutdrag på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Vad som nu sagts stärker integritetsskyddet genom att bidra till att minska risken för spridning av uppgifterna och överensstämmer med den ordning som gäller enligt lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Registerutdraget bör, i likhet med vad som gäller enligt skollagen, lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn, inte vara äldre än ett år.

En ny lag

Bestämmelserna om registerkontroll kan antingen föras in i någon befintlig lag som rör registerkontroll eller i en ny lag.

Eftersom lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder ålägger arbetsgivaren en skyldighet att utföra registerkontroll är det enligt vår mening inte lämpligt att föra in bestämmelser om en fakultativ kontroll i den lagen. Inte heller lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn är lämplig, eftersom strukturen på området är att varje verksamhets registerkontroll regleras i en särskild lag. De föreslagna bestämmelserna bör därför tas in i en ny lag. Lagen bör benämnas lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning.

I den nya lagen bör det finnas en bestämmelse som hänvisar till lagen om belastningsregister. Genom hänvisningen tydliggörs att det i lagen om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett registerutdrag ska innehålla.

Lagen bör vara subsidiär

Den nya lagen föreslås innehålla bestämmelser om registerkontroll av den som utför insatser i hemmet åt personer med funktionsnedsättning enligt 9 § LSS. Dessa stöd- och serviceinsatser kan även utföras åt barn.

Av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder följer att den som bedriver verksamhet enligt LSS, som omfattar stöd och serviceinsatser åt barn, inte får anställa någon för sådana insatser, om inte utdrag ur belastningsregistret har kontrollerats. Eftersom denna registerkontroll är obligatorisk bör den lag som vi föreslår om en fakultativ rätt till registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt personer med funktionsnedsättning vara subsidiär i förhållande till lagen om

registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

Vi är medvetna om att den obligatoriska registerkontroll som följer av lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder är kopplad till en mer begränsad brottskatalog än den som vi föreslår i detta betänkande, se avsnitt 10.6.4. Det kan därför finnas skäl att särskilt se över den förstnämnda katalogen inom ramen för den fortsatta beredningen av detta betänkande.

10.6.4 Uppgifter som omfattas av registerkontrollen

Utredningens förslag: Registerutdraget ska innehålla uppgifter om brott mot 3, 4, 6, 8–10 och 14 kap. brottsbalken, narkotikastrafflagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor, om brotten lett till någon annan påföljd än böter.

Registerutdraget ska också innehålla uppgifter om något annat brott, om påföljden även avser det brottet.

Bestämmelserna ska tas in i förordningen om belastningsregister.

Skälen för utredningens förslag: En enskild har, som vi tidigare redogjort för, enligt bestämmelserna i 9 § första stycket lagen om belastningsregister rätt att på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv. Ett sådant utdrag kan innehålla uppgifter om brott som saknar betydelse för bedömningen av en persons lämplighet att arbeta med äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Den enskilde bör därför ha möjlighet att begära ett utdrag som är begränsat till de brott som har betydelse för prövningen.

Registerutdrag enligt skollagen, lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn innehåller uppgifter om mord, dråp, grov misshandel, människorov, sexualbrott, grovt rån och barnpornografibrott (22 § tredje, femte och sjätte styckena förordningen om belastningsregister). Syftet med regleringen är att förebygga övergrepp mot barn och ungdomar. Ett registerutdrag enligt lagen om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn innehåller fler brott (22 § fjärde stycket förordningen om belastningsregister). Det har motiverats med att

det i HVB ofta vistas barn med missbruksproblem och andra sociala problem.

Ett ännu mer omfattande registerutdrag lämnas ut vid anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare. Ett sådant utdrag innehåller uppgifter om samtliga brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter (11 § första stycket 5 och 21 § första stycket 2 förordningen om belastningsregister). Även Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg har i ärenden om legitimation rätt till ett relativt omfattande registerutdrag (16 c § förordningen om belastningsregister).

Enligt vår bedömning finns det inte behov av att det registerutdrag som ska visas upp av den som ska anställas för att utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning omfattar alla brott. Däremot anser vi att det bör innehålla fler brott än vad ett registerutdrag inom skolan eller LSS-verksamhet för barn gör. Det hänger samman med att vi i sig ifrågasätter om de brottskatalogerna tillgodoser behoven vid ett förbud mot registerkontroll i arbetslivet¹⁰ och att syftet med nu aktuellt utdrag inte endast är att förebygga övergrepp, utan även att förebygga förmögenhetsbrott (jfr Brå:s rapport om brott mot äldre som anger att stöld i hemmet är ett av de vanligaste brotten mot äldre, se avsnitt 10.4.3). Av betydelse är även i detta sammanhang att många vård- och omsorgstagare förvarar mediciner i sina hem, även narkotikaklassad sådan, och att det därför även får anses svara mot ett befogat intresse att få kännedom om brott mot narkotikastrafflagen (1968:64) och lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Mot denna bakgrund föreslår vi att verksamheter inom vård och omsorg som utför insatser i hemmet åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning bör få ta del av uppgifter om brott mot 3 kap. (brott mot liv och hälsa), 4 kap. (brott mot frihet och frid), 6 kap. (sexuallbrott), 8 kap. (stöld, rån och andra tillgreppsbrott), 9 kap. (bedrägeri och annan oredlighet), 10 kap. (förskingring, annan trolöshet och mutbrott), 14 kap. (förfalskningsbrott) brottsbalken, narkotikastrafflagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

¹⁰ I samband med vår dialog med Polismyndigheten har framkommit att vissa arbetsgivare inom skolan anser att nuvarande registerutdrag inte omfattar de behov som finns för att bedöma lämplighet av personal och att de därför också begär att enskilda ska lämna in ett fullständigt belastningsregisterutdrag.

En begränsning bör enligt vår bedömning vara att brotten lett till någon annan påföljd än böter. Det innebär att i flertalet fall kommer mindre allvarliga brott, t.ex. ringa stöld eller ringa narkotikabrott, inte att omfattas av utdraget. Vi anser att detta är en rimlig avvägning mellan behovet för verksamheten och den enskildes personliga integritet. Ordningen motsvarar även den som gäller i ärenden om legitimation.

Registerutdraget bör, på samma sätt som övriga ovan nämnda verksamheters utdrag, även innehålla uppgifter om något annat brott, om påföljden även avser det brottet.

10.6.5 Sekretess

Utredningens bedömning: Det bör inte införas några bestämmelser om sekretess eller tystnadsplikt för uppgifter i belastningsregisterutdrag som förekommer i vård- och omsorgsverksamhet.

Skälen för utredningens bedömning: Uppgifter i ett belastningsregisterutdrag som förekommer i ett anställningsärende omfattas som huvudregel inte av personaladministrativ sekretess. Det innebär att utdraget normalt saknar sekretesskydd, se avsnitt 3.4.3.

Som vi beskrivit i avsnitt 8.10 ansåg regeringen, när registerkontroll infördes på skolområdet och för verksamhet i HVB, att vare sig någon sekretessbestämmelse för uppgifter i registerutdrag som förekom i allmän verksamhet eller någon bestämmelse om tystnadsplikt för sådana uppgifter i enskild verksamhet skulle införas. Denna bedömning står sig fortfarande utifrån de starka offentlighetsintressen som gör sig gällande i tjänstetillsättningsärenden inom offentlig verksamhet. Det finns redan av denna anledning inte något skäl att föreslå några särskilda sekretessregler.

Den registerkontroll som nu föreslås kommer emellertid även att omfatta enskild verksamhet inom vård och omsorg. Frågan är därför om det bör införas en bestämmelse om tystnadsplikt för uppgifter som kommer fram vid registerkontroll.

Vårt förslag innebär att det är den enskilde själv som inhämtar ett registerutdrag och att en kontroll genomförs genom att utdraget endast visas upp för arbetsgivaren. Kontrollen får inte dokumenteras av arbetsgivaren på något annat sätt än genom en anteckning om att

utdraget har visats upp. Mot bakgrund av att det bör krävas starka skäl för att införa en bestämmelse om en straffsanktionerad tystnadsplikt och att det inte heller finns någon tystnadsplikt för uppgifter i registerutdrag som förekommer i enskild verksamhet på skolområdet eller i HVB-verksamhet, framstår det inte som motiverat med en bestämmelse om tystnadsplikt för uppgifter i belastningsregister i enskild verksamhet inom vård och omsorg. Vi lämnar därför inte något sådant förslag.

10.6.6 Dataskydd

Utredningens bedömning: Förslaget om registerkontroll inom vissa vård- och omsorgsverksamheter kräver inte några ändringar i dataskyddslagstiftningen.

Skälen för utredningens bedömning: Enligt vårt förslag får en kontroll av ett belastningsregisterutdrag inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Arbets- eller uppdragsgivaren får således inte begära att utdraget lämnas in. Endast om anteckningen innehåller personuppgifter och dessa uppgifter behandlas automatiserat eller i registerform kommer hanteringen att omfattas av dataskyddsförordningen.

För att behandlingen av personuppgifter ska vara tillåten enligt dataskyddsförordningen krävs att det finns en rättslig grund för behandlingen som är fastställd i nationell rätt. När kommuner eller landsting behandlar belastningsregisteruppgifter i ärenden om anställning inom vård och omsorg har behandlingen stöd i den rättsliga grunden myndighetsutövning enligt artikel 6.1.e. Eftersom verksamheten har behov av att bedöma lämpligheten hos den som erbjuds en anställning för att förhindra en anställning som kan skada såväl själva verksamheten som dess anseende och förtroende, kan den rättsliga grunden att utföra en uppgift av allmänt intresse också tillämpas på behandlingen av registeruppgifter enligt artikel 6.1.e. Motsvarande gäller när privata aktörer utför offentlig verksamhet i form av vård och omsorg, se avsnitt 6.4.4. På grund härav och då rätten att ta del av uppgifter i belastningsregistret föreslås regleras i lagen om belastningsregister med tillhörande förordning är kraven på rättslig grund och att grunden ska vara fastställd i nationell rätt uppfyllda.

När det gäller enskilda verksamheter inom vård och omsorg måste reglerna om behandling av personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott i artikel 10 i dataskyddsförordningen, 3 kap. 9 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning samt 5 och 6 §§ förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning beaktas. Enligt dessa bestämmelser, som vi har behandlat i avsnitt 6.4.5, är det inte tillåtet för en enskild verksamhet att behandla uppgifter om lagöverträdelser annat än i vissa specifika fall. Eftersom vi föreslår att en kontroll av ett registerutdrag inte får dokumenteras av arbetsgivaren på något annat sätt än genom en anteckning om att registerutdraget har visats upp, är det emellertid vår bedömning att den behandling som utförs av enskilda verksamheter inom vård och omsorg inte kommer att komma i konflikt med detta förbud.

11 Konsekvenser

11.1 Inledning

Enligt våra direktiv ska vi särskilt redovisa vilka konsekvenser som de lämnade förslagen till författningsändringar innebär för skyddet av den personliga integriteten. Vi ska också redovisa konsekvenserna för kommuner och landsting, företag och andra arbetsgivare. Vidare ska vi redovisa ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter och hur eventuella kostnadsökningar ska finansieras. De ekonomiska konsekvenserna för Polismyndigheten ska särskilt beaktas.

I betänkandet lämnar vi förslag om ett utökat författningsstöd för registerkontroll i arbetslivet såvitt avser Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, finansiella företag som omfattas av krav på ledningsprövning samt offentliga och enskilda aktörer som utför vård- och omsorgsinsatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Ett sådant författningsstöd är av de skäl som vi har redovisat i betänkandet nödvändigt om det införs ett generellt förbud mot registerkontroll i enlighet med vad som föreslagits av Utredningen om registerkontroll i arbetslivet (SOU 2014:48).

I betänkandet lämnar vi även vissa förslag om registerkontroll utanför arbetslivet. Förslagen i den delen berör Kriminalvården, som föreslås få kontrollera förekomst i belastningsregistret dels vid inpassering i anstalt och häkte, dels vid anlitaandet av enskild för att bedriva verksamhet med halvvägshus eller hem för vårdvistelse. Även de förslag som lämnas om registerkontroll av den som, utan att vara anställd, ska ingå eller ingår i ledningen i ett finansiellt företag är hänförliga till denna del.

11.2 Konsekvenser för enskildas personliga integritet

Syftet med förslaget om ett förbud mot registerkontroll i SOU 2014:48 är att stärka skyddet för enskildas personliga integritet i arbetslivet.

I detta betänkande lämnar vi ett antal förslag som kommer att ge möjlighet till fortsatt registerkontroll av den som ska anställas inom vissa specifika områden. Förslagen påverkar de enskildas personliga integritet eftersom de uppgifter som finns i belastningsregistret är av integritetskänsligt slag. Som vi närmare har redovisat i våra allmänna överväganden har vi emellertid utformat våra förslag om registerkontroll så att kontrollen ska ske på ett sätt som värnar den enskildes personliga integritet så långt som det är möjligt. Det innebär bl.a. att registerkontrollen ska vara fakultativ, att den alltid ska vara nödvändig i det enskilda fallet och endast avse den som erbjuds en anställning. Det innebär även att vi inte lämnar något förslag som tillåter löpande registerkontroll av den som redan är anställd, annat än när det gäller anställda ledningspersoner i finansiella företag (avsnitt 9.4.3).

Såvitt avser finansiella företag och utförare av vård- och omsorgsinsatser i hemmet har vi även föreslagit en ordning som innebär att det är den enskilde själv som ska visa upp utdraget och att kontrollen inte får dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Registerutdraget föreslås i dessa fall även vara begränsat till de brott som kan anses vara av betydelse för prövningen.

På motsvarande sätt har vi iakttagit behovet av att skydda den personliga integriteten när vi har utformat våra förslag om registerkontroll utanför arbetslivet. Som vi har redovisat i våra allmänna överväganden innebär det att Kriminalvården endast föreslås få utföra registerkontroll utanför arbetslivet i de fall där skälen för sådan kontroll är så pass övertygande att den kan motiveras trots det integritetsintrång som kontrollen utgör för den enskilde, se våra förslag om registerkontroll vid inpassering i anstalt och häkte och i samband med att Kriminalvården anlitar enskild för att bedriva halvvägshus och hem för vårdvistelse. De förslag som lämnas är utformade för värna den enskildes personliga integritet så långt som det är möjligt, t.ex. genom att den som ska kontrolleras inför inpassering i anstalt eller häkte alltid ska informeras om kontrollen i förväg.

11.3 Konsekvenser för arbetsgivare

Som tidigare framgått lämnar vi förslag som innebär att Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, finansiella företag som omfattas av krav på ledningsprövning och de som bedriver vård- och omsorgsverksamhet i hemmet för äldre och personer med funktionsnedsättning i sin egenskap av arbetsgivare får ett utökat författningsstöd för registerkontroll och därmed kan utöva sådan kontroll även om det föreslagna förbudet mot registerkontroll i arbetslivet genomförs.

Till grund för våra förslag om registerkontroll ligger, som vi har redovisat i våra allmänna överväganden, delvis olika skäl och skyddsintressen. Gemensamt är dock att registerkontrollen i samtliga fall anses nödvändig för att upprätthålla förtroendet för den verksamhet som bedrivs, vare sig det är fråga om förtroendet för rättsväsendet, det finansiella systemet eller omsorgen om äldre och personer med funktionsnedsättning. Genom våra förslag om utökat författningsstöd för registerkontroll får därmed dessa myndigheter och företag i sin roll som arbetsgivare ett behövligt och ändamålsenligt verktyg för att förhindra att olämpliga och illojala personer rekryteras som kan skada och negativt påverka förtroendet för de verksamheter som bedrivs.

Den rätt till registerkontroll som förslagen innebär, ska ställas i relation till det föreslagna förbudet mot registerkontroll i arbetslivet. När det gäller vårt förslag om registerkontroll inom vård- och omsorgssektorn bör det därför framhållas att det endast avser den som ska utföra insatser i hemmet åt äldre och personer med funktionsnedsättning. Vissa personalkategorier inom sektorn kommer alltså inte att omfattas av rätten till registerkontroll. Det innebär att den som bedriver vård- och omsorgsverksamhet och i dag alltid använder sig av registerkontroll i rekryteringsprocessen inte längre kommer att kunna göra det när förbudet mot registerkontroll i arbetslivet träder i kraft.

11.4 Ekonomiska konsekvenser

Polismyndigheten

Polismyndigheten kommer att påverkas av förslagen i SOU 2014:48 och i detta betänkande. Förslagen i SOU 2014:48 om ett förbud för arbetsgivare att begära att arbetstagare eller arbets sökande uppvisar ett registerutdrag kommer att innebära att enskilda inte kommer att inhämta utdrag ur belastningsregistret i lika hög utsträckning som i dag. Enligt Utredningen om registerutdrag i arbetslivets undersökning var ca 75 procent av de utdrag som enskilda begär enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister hänförliga till krav från arbetsgivare. Utredningens bedömning var att Polismyndigheten skulle göra en årlig besparing om ca 3,3 miljoner kronor om förbudet mot registerkontroll i arbetslivet genomfördes. Beräkningen gjordes utifrån att Polismyndighetens leverans av utdrag enligt 9 § första stycket lagen om belastningsregister skulle minska med 167 250 utdrag per år (75 procent av de 223 000 utdrag som levererades 2013) och att den genomsnittliga kostnaden per utdrag var ca 20 kronor (SOU 2014:48 s. 146).

Till viss del innebär våra förslag om ett utökat författningsstöd för registerkontroll i arbetslivet att den beräknade besparingen för Polismyndigheten blir mindre än den som antagits i SOU 2014:48. De förslag som påverkar i denna del är de förslag som tar sikte på de finansiella företagen och de som tillhandahåller äldre och personer med funktionsnedsättning vissa vård- och omsorgsinsatser i hemmet. Kriminalvården och åklagarmyndigheterna har redan i dag direktåtkomst till registret, vilket innebär att de förslag som avser dessa myndigheter inte kommer att påverka Polismyndigheten ekonomiskt.

När det gäller antalet utdrag som det kan förväntas att Polismyndigheten kommer att utfärda beträffande ledningspersoner i finansiella företag kan ledning hämtas från det antal utdrag som Finansinspektionen i dag begär för att utföra lämplighetsprövning av ledningen i dessa företag. Under 2018 begärdes ca 3 600 utdrag av Finansinspektionen, se avsnitt 9.3.3. Det antal utdrag som kommer att begäras av enskild för motsvarande prövning av det finansiella företaget bör svara förhållandevis väl mot detta antal, även om någon exakt beräkning inte är möjlig att göra, bl.a. eftersom kontrollen föreslås vara fakultativ.

Hur många utdrag som kommer att utfärdas beträffande personer som ska arbeta inom sådan vård- och omsorgsverksamhet som utför insatser i hemmet åt äldre eller personer med funktionsnedsättning är ännu svårare att beräkna. En analys i denna del bör dock ta sin utgångspunkt i att det 2016 arbetade ca 480 000 personer inom äldreomsorg och övrig vård och omsorg, såväl offentligt som privat,¹ och att det inom gruppen anses vara förhållandevis hög personalomsättning (ca tolv procent 2016²). Med beaktande av att den andel av arbetsgivarna inom vård och omsorg som utför registerkontroll inför anställning uppskattas vara hög³, skulle antalet registerutdrag således kunna uppskattas till ca 50 000. Emellertid är denna siffra inte helt rättvisande, eftersom den omfattar fler personalkategorier än de som utför insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning enligt socialtjänstlagen, LSS och hälso- och sjukvårdslagen. Dessutom finns det särskilda bestämmelser som redan i dag tillåter registerkontroll inom vård- och omsorgssektorn. Enligt uppgift från Polismyndigheten utfärdades ca 50 000 registerutdrag från den 25 mars 2018 till den 25 mars 2019 med anledning av anställning av personal för att utföra LSS-insatser åt barn, ca 40 000 utdrag under 2018 med anledning av anställning av personal i HVB⁴ och ca 24 700 utdrag under 2018 till myndigheter och enskilda verksamhetsutövare inför anställning inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare. Vår bedömning är därför att antalet registerutdrag med stöd av den nya lagen om registerkontroll av personal som ska utföra insatser i hemmet åt äldre eller personer med funktionsnedsättning i vart fall inte bör överstiga 40 000.

Polismyndigheten har till utredningen angett att kostnaden per utdrag numera är 17 kronor per utdrag. Den sänkta kostnaden beror på effektiviseringar i produktionsprocessen och att de fasta kostnaderna för hanteringen är fördelade på fler utdrag. Det innebär att den besparing som ett förbud mot registerkontroll i arbetslivet skulle

¹ Statistik från Statistiska centralbyrån.

² Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden, Rekryteringsrapport från 2018, Sveriges Kommuner och Landsting, s. 9.

³ Enligt den undersökning som Utredningen om registerutdrag i arbetslivet genomförde inom ramen för utredningen utförde 69 procent av arbetsgivarna inom vård och omsorg samt sociala tjänster registerkontroll i samband med rekrytering av ny personal (SOU 2014:48 s. 85). Enligt uppgift till utredningen har denna trend ökat under de senaste åren.

⁴ Här avses även utdrag ur misstankeregistret, jfr 8 a § förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

innebära för Polismyndigheten med vårt förslag skulle bli ca 700 000–800 000 kronor lägre.

Härtill kommer att Polismyndigheten även kommer att ha vissa utvecklingskostnader för att ta fram de begränsade registerutdrag som vi i detta betänkande föreslår att den enskilde ska få ut från registret. Enligt uppgift från Polismyndigheten kan denna kostnad uppskattas till ca 250 000 kronor. Den utvecklingskostnaden ryms inom myndighetens anslag.

Övriga myndigheter

Om regeringen väljer att bemyndiga en myndighet att utfärda föreskrifter angående registerkontroll inför anställning av vissa specifika befattningar i finansiella företag kommer detta att innebära visst föreskriftsarbete. Denna kostnad bedöms som måttlig och får rymmas inom nuvarande budgetramar.

Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten får genom våra förslag utökade möjligheter till registerkontroll. Dessa myndigheter har redan i dag direktåtkomst till belastningsregistret. Det innebär att det inte kommer att krävas några nya systemstöd för att göra kontrollerna. Inte heller i övrigt föranleder förslagen några ekonomiska konsekvenser för myndigheterna.

11.5 Konsekvenser i övrigt

När det gäller de övriga konsekvenser som våra förslag kan förväntas få finns det här, utifrån de krav som ställs i 15 § kommittéförordningen (1998:1474), skäl att peka på att det utökade författningsstödet för registerkontroll i arbetslivet ytterst syftar till att förhindra och förebygga felaktiga rekryteringar av enskilda som annars skulle kunna komma att begå brott och därigenom skada verksamheten och påverka förtroendet för berörda arbetsgivare. Förslagen har på så sätt viss brottsförebyggande verkan.

Eftersom äldre kvinnor och kvinnor med funktionsnedsättning i behov av vård och omsorg inte sällan befinner sig i en mer utsatt position än män i motsvarande situation⁵, har förslaget om registerkontroll av personal som ska utföra sådana insatser i hemmet även viss betydelse för jämställdheten mellan män och kvinnor.

Enligt vår bedömning kommer inte förslagen i detta betänkande att medföra några ytterligare konsekvenser av det slag som anges i kommittéförordningen.

⁵ Jfr rapporterna Våld mot kvinnor med funktionsnedsättning (2013:1) och Våld mot äldre kvinnor (2016:1) från Nationellt Centrum för Kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet, se även avsnitt 10.4.1.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

12.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: De nya lag- och förordningsbestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Skälen för utredningens förslag: De förslag som vi har lämnat i betänkandet bör träda i kraft samtidigt som Utredningen om registerutdrag i arbetslivets förslag om en ny lag som förbjuder registerkontroll i arbetslivet träder i kraft (SOU 2014:48). Detta för att möjliggöra för berörda aktörer att utföra nödvändig registerkontroll.

Det föreslagna förbudet mot registerkontroll i arbetslivet bereds fortfarande i Regeringskansliet. Med hänsyn till den tid som kan beräknas för remissförfarande av detta betänkande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, riksdagsbehandling och det föreskriftsarbete som kan krävas, bedömer vi att bestämmelserna bör kunna träda i kraft den 1 januari 2021.

12.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Bestämmelserna i lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning ska inte tillämpas på den som efter ikraftträdandet erbjuds eller tilldelas uppgifter inom ramen för en anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten och som han eller hon hade redan före ikraftträdandet.

Skälen för utredningens förslag: I kapitel 10 föreslår vi en ny lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Lagen omfattar bl.a. den som erbjuds eller tilldelas uppgifter genom anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten. Av hänsyn till den personliga integriteten bör den som vid ikraftträdandet redan är anställd i ett bemanningsföretag eller motsvarande inte omfattas av den föreslagna registerkontrollen, eftersom han eller hon inte har haft möjlighet att avstå från kontrollen. En motsvarande bedömning har gjorts i tidigare lagstiftningsärenden (se prop. 2007/08:28, s. 14 och 2012/13:194, s. 42 f.).

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning

Lagen är ny och innebär att författningsstöd ges för registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. De allmänna övervägandena om lagen finns i avsnitt 10.6.

Lagen har benämnts lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning för att, så långt möjligt, stämma överens med hur övriga specifika lagar på vård- och omsorgsområdet som tillåter registerkontroll i arbetslivet benämns, jfr lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn och lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om kontroll av det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister i fråga om den som enligt 2 eller 3 § erbjuds anställning eller på annan liknande grund erbjuds eller tilldelas uppgifter för att utföra insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning enligt

1. 4 kap. 1 §, 5 kap. 5 § andra eller tredje stycket eller 7 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453),

2. 9 § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller

3. 8 eller 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Om det i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder finns bestämmelser om registerkontroll inom verksamhet som omfattas av denna lag, ska de bestämmelserna tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde.

I *första stycket* anges att lagen innehåller bestämmelser om kontroll av det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister i fråga om den som enligt 2 eller 3 § erbjuds anställning eller på annan liknande grund erbjuds eller tilldelas uppgifter för att utföra vård- och omsorgsinsatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning. Med äldre personer avses personer som fyllt 65 år eller är äldre. Med personer med funktionsnedsättning avses de som har en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Den personkrets som kan kontrolleras framgår av 2 och 3 §§.

För att lagen ska vara tillämplig krävs att det är fråga om sådana insatser som ges i hemmet med stöd av 4 kap. 1 §, 5 kap. 5 § andra eller tredje stycket eller 7 § tredje stycket socialtjänstlagen, 9 § lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller 8 eller 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen.

De insatser enligt socialtjänstlagen som omfattas av lagen är dels insatser som den enskilde beviljas i syfte att underlätta den dagliga livsföringen i hemmet, såsom hemtjänst och boendestöd, dels insatser i sådana boenden som är att betrakta som den enskildes hem, såsom särskilda boenden för äldre personer och personer med funktionsnedsättning samt biståndsbedömda trygghetsboenden för äldre. För att insatsen ska ges i hemmet är det inte nödvändigt att insatsen ges i den enskildes stadigvarande boende; även platser för kortvariga eller tillfälliga behov, t.ex. ett s.k. korttidsboende för äldre, omfattas av lagen (jfr prop. 2005/06:115 s. 80 f.).

Eftersom det krävs att insatsen ska utföras i hemmet för att lagen ska vara tillämplig, omfattas inte insatser i dagverksamhet enligt socialtjänstlagen.

De insatser enligt LSS som omfattas av lagen är främst personlig assistans, avlösarservice i hemmet, bostad med särskild service för vuxna och särskilt anpassad bostad för vuxna. Även andra insatser enligt LSS kan dock omfattas om de utförs i omsorgstagarens hem,

t.ex. rådgivning och annat personligt stöd i form av stödsamtal, sjukgymnastik, arbetsterapi och biträde av kontaktperson. Avgörande för om lagen är tillämplig är att själva insatsen utförs i hemmet. Det innebär att insatsen ledsagarservice normalt inte omfattas av lagen eftersom insatsen utförs utanför hemmet i syfte att underlätta omsorgstagarens kontakter med andra och för att delta i samhällslivet. Likaså omfattas inte insatserna korttidsvistelse utanför hemmet, korttidstillsyn för skolungdom och daglig verksamhet av lagen, eftersom det även i dessa fall rör sig om insatser som utförs utanför det egna hemmet.

De insatser enligt hälso- och sjukvårdslagen som omfattas av lagen är den hälso- och sjukvård som utförs av kommun eller landsting i en vårdtagares hem. Förutom hälso- och sjukvård i en vårdtagares ordinära boende, kommer därmed även sådan vård i biståndsbedömda trygghetsboenden för äldre samt särskilda boenden för äldre personer och personer med funktionsnedsättning att omfattas av lagen. Den hälso- och sjukvård som utförs i dagverksamhet omfattas däremot inte av lagen, eftersom det inte rör sig om vård som utförs i hemmet.

Enligt *andra stycket* är lagen subsidiär i förhållande till lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder. Finns det där bestämmelser som reglerar registerkontroll inom verksamhet som omfattas av denna lag, ska alltså de bestämmelserna tillämpas i stället. Det innebär att lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder ska tillämpas vid t.ex. insatserna boende i familjehem och bostad med särskild service för barn eller ungdomar enligt 9 § 8 LSS.

I fråga om vissa verksamheter som omfattas av denna lag är det möjligt att begära ut ett registerutdrag från Polismyndigheten med stöd av 11 § första stycket 5 och 21 § första stycket 2 förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Denna reglering är fakultativ och hindrar inte att kontroll i stället äger rum genom att den enskilde visar upp ett utdrag med stöd av denna lag.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.3.

2 § Den som bedriver sådan verksamhet som anges i 1 § får begära att ett utdrag ur belastningsregistret visas upp av den som erbjuds anställning eller den som erbjuds eller tilldelas uppgifter genom

1. uppdrag,
2. praktiktjänstgöring, eller

3. anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser som tillåter att den som bedriver vård- och omsorgsverksamhet i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning får begära att ett utdrag ur belastningsregistret visas upp inför anställning, uppdrag eller praktiktjänstgöring. Bestämmelserna ger arbets- eller uppdragsgivaren en rätt, inte en skyldighet, att ta del av registerutdraget. Kontrollen är alltså fakultativ.

Det följer av paragrafen att en arbetsgivare får begära att ett registerutdrag visas upp när någon erbjuds en anställning. Kontrollen får därmed inte göras som ett urvalskriterium utan ska ske som ett sista led i rekryteringen.

Rätten till registerkontroll gäller vid alla former av anställning. Det innebär att det saknar betydelse om anställningen är tidsbegränsad eller gäller tills vidare. Den som redan är anställd omfattas däremot inte av kontrollen, såvida det inte är fråga om en ny anställning hos arbetsgivaren.

Arbetsgivaren får endast begära att registerutdraget visas upp. Det finns alltså inte någon rätt för arbetsgivaren att begära att ett registerutdrag lämnas in av den enskilde. Utdraget ska visas upp för den hos arbetsgivaren som beslutar om anställningen.

Registerkontroll får endast ske av den som ska utföra vård- och omsorgsinsatserna (jfr 1 §). Det innebär att personal i verksamheten som inte ska utföra sådana insatser inte omfattas av kontrollen, t.ex. administrativ personal, kökspersonal och vaktmästare på ett särskilt boende. Den som utför både vård- och omsorgsinsatser och administrativt arbete eller liknande sysslor omfattas däremot av registerkontrollen.

Den som utför vård- och omsorgsinsatser i hemmet utför inte sällan även sådana insatser utanför hemmet. Det finns inget hinder mot registerkontroll i dessa fall, så länge övriga förutsättningar i lagen är uppfyllda.

I punkterna 1–3 regleras vilka ytterligare personalkategorier som på begäran ska visa upp ett registerutdrag.

Enligt *punkten 1* ska registerutdrag visas upp av personer som genom uppdrag erbjuds eller tilldelas den aktuella typen av uppgifter. Det är bara den som faktiskt erbjuds eller tilldelas uppdraget som

omfattas av registerkontrollen. Utdraget ska visas upp för den i verksamheten som beslutar om anlitandet av uppdragstagaren (jfr 3 § andra stycket lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn).

Enligt *punkten 2* ska registerutdrag visas upp av personer som genom praktiktjänstgöring erbjuds eller tilldelas den aktuella typen av uppgifter. Med praktiktjänstgöring avses såväl verksamhetsförlagd utbildning och praktik inom ramen för en utbildning, som arbetspraktik som anordnas av arbetsförmedlingen. Det är bara den som faktiskt erbjuds eller tilldelas praktiktjänstgöring som omfattas av registerkontrollen. Utdraget ska visas upp för den i verksamheten som beslutar om mottagandet av praktikanten.

Enligt *punkten 3* ska registerutdrag visas upp av personer som är anställda hos ett företag som ingått avtal med någon som bedriver vård- och omsorgsverksamhet av nu aktuellt slag och som inom ramen för anställningen erbjuds eller tilldelas arbetsuppgifter som innebär utförande av insatser i hemmet åt äldre eller personer med funktionsnedsättning. Det avser typiskt sett anställda i ett bemanningsföretag. Kontroll får bara ske om den som är anställd i bemanningsföretaget faktiskt erbjuds eller tilldelas nu aktuella arbetsuppgifter. Den anställda i bemanningsföretaget ska visa upp utdraget för uppdragsgivaren som förestår den verksamhet i vilket arbetet ska utföras.

En förutsättning för registerkontroll enligt punkterna 1–3 är att uppdraget eller tjänstgöringen ska utföras av den enskilde som om han eller hon var anställd i verksamheten. Det ställer krav på viss varaktighet, dvs. att det inte rör sig om en tillfällig kontakt eller ett engångsuppdrag. Det hindrar inte registerkontroll av den som vid återkommande tillfällen utför ett uppdrag i en verksamhet under kortare tidsperioder. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet bör det då kunna anses att uppdraget fullgörs som om uppdragstagaren var anställd.

Exempel på uppdrag och kontakter som inte medger registerkontroll är när någon tillkallas tillfälligt utan att det föreligger ett fortgående uppdrag eller när praktik utförs inom ramen för en utbildning på grundskole- eller gymnasienivå under en kortare period och i närvaro av ordinarie personal.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.2 och 10.6.3.

3 § Den som har beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken, får begära att ett utdrag ur belastningsregistret visas upp av den som erbjuds anställning som personlig assistent.

Paragrafen innehåller bestämmelser om registerkontroll av den som erbjuds anställning som personlig assistent.

Den som har rätt att begära ett registerutdrag med stöd av bestämmelserna är den som har beviljats ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade eller assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken. På samma sätt som framgår av kommentaren till 2 § är registerkontrollen fakultativ och får bara ske av den som faktiskt erbjuds en anställning. Den assistansberättigade får endast begära att registerutdraget visas upp. Det finns alltså inte någon rätt för den assistansberättigade att begära att ett registerutdrag lämnas till honom eller henne.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.3.

4 § Ett utdrag ur belastningsregistret som visas upp får inte vara äldre än ett år.

I paragrafen anges att det registerutdrag som visas upp för arbets- eller uppdragsgivaren får vara högst ett år gammalt. En motsvarande reglering finns i 1 § första stycket lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och 4 § lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.3.

5 § En kontroll av ett utdrag ur belastningsregistret får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I paragrafen anges hur kontrollen av ett uppvisat registerutdrag får dokumenteras. Innebörden är att kontrollen endast får dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Doku-

mentationen får således inte omfatta uppgifter om innehållet i utdraget. En motsvarande reglering finns i 5 § lagen om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn.

Förslaget behandlas i avsnitt 10.6.3.

6 § I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen innehåller en upplysning om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett registerutdrag ska innehålla, se 9 § fjärde stycket lagen om belastningsregister.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Den nya lagen ska inte tillämpas på den som erbjuds eller tilldelas uppgifter genom en sådan anställning som anges i 2 § 3 och som han eller hon hade redan före ikraftträdandet.

Punkten 1 föreskriver vid vilken tidpunkt lagen träder i kraft.

Av *punkten 2* framgår att lagen inte ska tillämpas på den som efter ikraftträdandet erbjuds eller tilldelas uppgifter genom en anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten och som han eller hon hade redan före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelsen tar sikte på personer som redan vid ikraftträdandet har en anställning, t.ex. i ett bemanningsföretag, och som inom ramen för den anställningen men efter ikraftträdandet erbjuds eller tilldelas uppgifter som innebär utförande av insatser i hemmet åt äldre eller personer med funktionsnedsättning enligt socialtjänstlagen, LSS eller hälso- och sjukvårdslagen.

Förslaget behandlas i avsnitt 12.1 och 12.2.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker

1 a kap.

17 § I fråga om europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 37–41 i SCE-förordningen (dualistiskt organiserade europakooperativ) gäller följande.

Om inte annat följer av annan författning eller av SCE-förordningen, *ska* bestämmelserna i denna lag och andra författningar om styrelsen eller dess ledamöter tillämpas på ledningsorganet eller dess ledamöter.

Vad som sägs om styrelsen eller dess ledamöter i följande bestämmelser i denna lag *ska* tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

- 6 kap. 1 § tredje stycket om suppleanter,
- 6 kap. 2 § om förtida avgång,
- 6 kap. 3 § första och femte styckena om bosättningskrav och obehörighetsgrunder,
- 6 kap. 3 § andra stycket om krav på medlemskap,
- 6 kap. 3 § fjärde stycket om styrelsens sammansättning,
- 6 kap. 5 § om anmälan av aktieinnehav,
- 6 kap. 11 § andra stycket om protokoll,
- 6 kap. 12 § första stycket om beslutsunderlag och inträde av suppleant,
- 6 kap. 13 § om jäv,
- 6 kap. 17 § om registrering,
- 7 kap. 11 § om upplysningsplikt mot föreningsstämman,
- 7 kap. 18 § om klander av föreningsstämmans beslut,
- 7 kap. 19 § om talan mot föreningen och skiljeförfarande,
- 7 a kap. 5 § om revisorsjäv,
- 7 a kap. 10 § om tillhandahållande av upplysningar till revisorn,
- 7 a kap. 12 § om revisionsberättelsen,
- 7 b kap. 8 § om tillhandahållande av upplysningar till lekmannarevisorn,
- 7 b kap. 11 § om jäv för lekmannarevisorer,
- 7 b kap. 14 § första stycket om lekmannarevisorns granskningsrapport,
- 9 kap. 18 § andra och tredje styckena om styrelseval i samband med upphörande av likvidation,
- 9 kap. 18 § fjärde stycket om styrelseval efter upphävande av likvidationsbeslut, och
- 11 kap. 1 och 4–12 §§ om skadestånd.

Vad som sägs om styrelsen eller dess ledamöter i följande bestämmelser i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse *ska* tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

- 1 kap. 12 § om meddelandeförbud,
- 1 kap. 14 § första stycket om registerkontroll,

3 kap. 2 § första stycket 4 om ledningsprövning,
8 kap. 5 § första stycket 1 om avtal om tjänster med eller till förmån för styrelseledamot,

13 kap. 12 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna, och

15 kap. 2 § om återkallelse av tillstånd.

När 6 kap. 3 § denna lag tillämpas på europakooperativ *ska* bestämmelserna i den paragrafens andra stycke inte gälla arbetstagarrepresentanter som har utsetts enligt lagen (2006:477) om arbetstagarinflytande i europakooperativ.

Paragrafen anger vilka bestämmelser som ska tillämpas på ett dualistiskt organiserat europakooperativ.

I *fjärde stycket* har lagts till en hänvisning till den föreslagna regleringen om registerkontroll av ledningspersoner i 1 kap. 14 § första stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse. Genom ändringen kommer vad som där sägs om registerkontroll av styrelsen eller dess ledamöter att tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter i ett sådant europakooperativ.

I övrigt har endast vissa språkliga ändringar gjorts i paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet

Registerkontroll

3 a § Ett finansiellt institut får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i institutets styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller
3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett finansiellt institut får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser som tillåter att ett finansiellt institut i vissa fall kontrollerar om en enskild förekommer i belastningsregistret.

Enligt *första stycket* får institutet kontrollera om den som ska vara eller är styrelseledamot, verkställande direktör eller ersättare för någon av dem (ledningsperson) förekommer i belastningsregistret genom att begära att han eller hon visar upp ett utdrag ur registret. Bestämmelserna ger institutet en rätt, inte en skyldighet, att ta del av registerutdraget. Kontrollen är alltså fakultativ.

Registerkontrollen får ske även om ledningspersonens uppdrag ska ha eller har sin grund i en anställning. Kontrollen får ske löpande så länge uppdraget eller anställningen pågår. Företaget får endast begära att registerutdraget visas upp. Det finns alltså inte någon rätt för företaget att begära att det registerutdrag som visas upp ska lämnas in.

Registerkontrollen av ledningspersonen får endast göras om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften. Det innebär ett krav på återhållsamhet och att en begäran om att ta del av ett registerutdrag inte får göras om lämplighetskontrollen kan göras på ett mindre integritetskränkande sätt, t.ex. genom utförliga intervjuer och noggranna kontroller av meritförteckning, tjänstgöringsbetyg och referenser. Nödvändighetskravet innebär även att en ny registerkontroll normalt inte får göras om en sådan kontroll har skett i närtid, om det inte finns en konkret misstanke om att en ledningsperson har begått ett brott som skulle innebära att de lagstadgade lämplighetskraven för institutets tillstånd att bedriva sin verksamhet inte längre är uppfyllda. Hur ofta en förnyad kontroll får göras, får dock ytterst bedömas i varje enskilt fall utifrån hur starkt behovet av kontroll är.

I *andra stycket* finns ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att för specifika befattningar föreskriva att institutet får begära att ett registerutdrag visas upp av en enskild inför anställning. Bemyndigandet är enligt sin uttryckliga lydelse begränsat till sådana befattningar där det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt med registerkontroll för att

kontrollera lämpligheten för anställningen. En sådan kontroll kan vara nödvändig för att kunna efterkomma krav på att säkerställa att verksamheten inte utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Bemyndigandet kan avse nyckelpositioner vid institutet, t.ex. chefsbefattningar och andra befattningar med mer omfattande ansvar och insyn. De bestämmelser som meddelas med stöd av bemyndigandet får inte tillåta registerkontroll av den som redan är anställd, om det inte är fråga om en ny anställning vid samma institut.

I *tredje stycket* anges hur kontrollen av ett uppvisat registerutdrag får dokumenteras. Innebörden är att institutet inte får dokumentera den utförda kontrollen på något annat sätt än genom en anteckning om att registerutdraget har visats upp. Dokumentationen får således inte omfatta uppgifter om innehållet i utdraget.

Fjärde stycket innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett registerutdrag ska innehålla, se 9 § tredje stycket lagen om belastningsregister.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.2–9.4.4.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

2 § Belastningsregistret ska föras för att ge information om sådana belastningsuppgifter som behövs i verksamhet hos

1. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och utreda brott,

2. åklagarmyndigheter för beslut om förundersökning och åtal samt för utfärdande av strafföreläggande,

3. allmänna domstolar för straffmätning och val av påföljd,

4. Polismyndigheten och andra myndigheter vid sådan lämplighetsprövning, tillståndsprövning eller annan prövning som anges i författning, och

5. *Polismyndigheten och andra myndigheter vid lämplighetsprövning i ärenden om anställning eller uppdrag.*

Registret får användas också för att till en enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse i hans eller hennes verksamhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om de ändamål för vilka belastningsregistret förs.

I paragrafen har i *första stycket* lagts till en ny punkt, *punkten 5*. I den nya punkten förtydligas att belastningsregistret även förs för Polismyndigheten och andra myndigheter som behöver få del av uppgifter i belastningsregistret vid lämplighetsprövning i ärenden om anställning eller uppdrag. Med uppdrag avses endast uppdrag enligt 2 kap. 1 § andra stycket 1 offentlighets- och sekretesslagen (s.k. osjälvständiga uppdragstagare). Lagen om belastningsregister är i grunden en sekretessbrytande reglering och uppdrag bör tolkas och tillämpas konsekvent med motsvarande begrepp i offentlighets- och sekretesslagen.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.2 och 7.2.3.

9 § En enskild har rätt att på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter ur registret om sig själv. Om sådana uppgifter finns har den enskilde även rätt att få sådan skriftlig information som anges i 4 kap. 3 § första stycket 1–8 brottsdatalogen (2018:1177). Uppgifterna ska på begäran lämnas ut utan avgift en gång per kalenderår.

En enskild som behöver ett registerutdrag om sig själv har rätt att få ett begränsat utdrag ur registret

1. för att kunna ta till vara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där,
2. enligt bestämmelser i skollagen (2010:800),
3. enligt bestämmelser i lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution,
4. enligt bestämmelser i lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn,
5. enligt bestämmelser i lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder,
6. enligt bestämmelser i lagen (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn,
7. enligt bestämmelser i lagen (0000:00) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning,
8. enligt bestämmelser i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet,
9. enligt bestämmelser i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument,
10. enligt bestämmelser i lagen (2004:46) om värdepappersfonder,
11. enligt bestämmelser i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
12. enligt bestämmelser i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,
13. enligt bestämmelser i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
14. enligt bestämmelser i lagen (2010:751) om betaltjänster,
15. enligt bestämmelser i försäkringsrörelselagen (2010:2043),

16. enligt bestämmelser i lagen (2011:755) om elektroniska pengar,
17. enligt bestämmelser i lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister,

18. enligt bestämmelser i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

19. enligt bestämmelser i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter, eller

20. enligt bestämmelser i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag som avses i andra stycket 1–3 och 8–20 ska innehålla.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag som avses i andra stycket 4–7 ska innehålla.

En begäran om uppgifter ur registret ska vara skriftlig. Polismyndigheten ska säkerställa att begäran görs av en behörig person.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en enskild har rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret om sig själv.

I *andra stycket* har *punkterna 7–20* lagts till för att möjliggöra för den enskilde att få ut ett begränsat utdrag inför anställning eller uppdrag enligt bestämmelser i den föreslagna lagen om registerkontroll av personal som utför vissa insatser i hemmet åt äldre personer eller personer med funktionsnedsättning, lagen (1996:1006) om valuta- växling och annan finansiell verksamhet, lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument, lagen (2004:46) om värdepappersfonder, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2010:751) om betaltjänster, försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister, lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter eller lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter. Ändringarna har föranlett vissa konsekvensändringar i de bemyndiganden som finns i *tredje* och *fyärde styckena*.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.2 och 10.6.2.

13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument

1 kap.

Registerkontroll

7 § En värdepapperscentral får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i värdepapperscentralens styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller
3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att en värdepapperscentral får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ledningspersoner och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att tillåta sådan registerkontroll när det gäller specifika befattningar i en värdepapperscentral. Regleringen svarar mot förslaget till 3 a § lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

13.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder

2 kap.

3 § För fondbolag gäller det som är föreskrivet om aktiebolag i allmänhet om inte annat följer av denna lag.

Ett fondbolag ska ha en styrelse med minst tre ledamöter samt en verkställande direktör.

I fråga om europabolag som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag ska vad som sägs om styrelsen eller dess ledamöter i följande bestämmelser tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

2 kap. 1 § 4 om ledningsprövning,

2 kap. 18 § första stycket 1 om förbud mot att handla med en värdepappersfond,

2 kap. 20 a § om meddelandeförbud,

2 kap. 22 § första stycket om registerkontroll, och

10 kap. 10 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen samt närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag framgår att de i tredje stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter ska tillämpas också på ett europabolags lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Ett fondbolag ska ha minst en revisor.

I paragrafen finns vissa bestämmelser om bl.a. ledningen i ett fondbolag. I *tredje stycket* har lagts till en hänvisning till den föreslagna regleringen om registerkontroll av ledningspersoner, se förslaget till 2 kap. 22 § första stycket. Genom ändringen kommer vad som där sägs om styrelsen eller dess ledamöter att tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter i ett europabolag.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

Registerkontroll

22 § Ett fondbolag får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i bolagets styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2, om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett fondbolag får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ledningspersoner och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att tillåta sådan registerkontroll när det gäller specifika befattningar i ett fondbolag. Regleringen svarar mot förslaget till 3 a § lagen om valuta- växling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

13.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

1 kap.

Registerkontroll

14 § Ett kreditinstitut får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i institutets styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller
3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett kreditinstitut får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ledningspersoner och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att tillåta sådan registerkontroll när det gäller specifika befattningar i ett kreditinstitut. Regleringen svarar mot förslaget till 3 a § lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

10 kap.

43 § I fråga om europabolag med ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i SE-förordningen (dualistiskt organiserade europabolag) ska vad som sägs i följande bestämmelser i denna lag om ett bankaktiebolags styrelse eller dess ledamöter tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

1 kap. 12 § om meddelandeförbud,

1 kap. 14 § första stycket om registerkontroll,

3 kap. 2 § första stycket 4 om ledningsprövning,

8 kap. 5 § första stycket 1 om avtal om tjänster med eller till förmån för styrelseledamot,

10 kap. 4 § andra stycket om upplysningsplikt mot stämman,

10 kap. 5 § andra meningen om styrelsens sammansättning,

10 kap. 8 § om uppdrag i andra företag,

13 kap. 12 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna, samt

15 kap. 2 § om återkallelse av tillstånd.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag framgår att de i första stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter ska tillämpas också på ett europabolags lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Paragrafen anger vilka bestämmelser i lagen som ska tillämpas när rörelsen bedrivs i ett europabolag.

I *första stycket* har lagts till en hänvisning till den föreslagna regleringen om registerkontroll av ledningspersoner, se förslaget till 1 kap. 14 § första stycket. Genom ändringen kommer vad som sägs där om styrelsen eller dess att tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter i ett europabolag.

I övrigt har endast vissa språkliga ändringar gjorts i paragrafen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

12 kap.

27 § I fråga om europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 37–41 i SCE-förordningen (dualistiskt organiserade europakooperativ) *ska* vad som sägs om en kreditmarknadsförenings styrelse eller dess ledamöter i följande bestämmelser i denna lag tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

1 kap. 12 § om meddelandeförbud,

1 kap. 14 § första stycket om registerkontroll,

3 kap. 2 § första stycket 4 om ledningsprövning,

8 kap. 5 § första stycket 1 om avtal om tjänster med eller till förmån för styrelseledamot,

12 kap. 3 § om styrelsens sammansättning,

12 kap. 6 § om uppdrag i andra företag,

12 kap. 7 § andra stycket om upplysningsplikt mot stämman,

13 kap. 12 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna, samt

15 kap. 2 § om återkallelse av tillstånd.

Av 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europakooperativ framgår att bestämmelserna i första stycket om styrelsen eller dess ledamöter *ska* tillämpas också på ett europakooperativs lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter

Paragrafen anger vilka bestämmelser i lagen som ska tillämpas när rörelsen bedrivs i ett europakooperativ.

I *första stycket* har lagts till en hänvisning till den föreslagna regleringen om registerkontroll av ledningspersoner, se förslaget till 1 kap. 14 § första stycket. Genom ändringen kommer vad som där sägs om styrelsen eller dess ledamöter att tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter i ett europakooperativ.

I övrigt har endast vissa språkliga ändringar gjorts i paragrafen. Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

13.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet

Registerkontroll

6 a § Ett företag som driver inlåningsverksamhet får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i företagets styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller
3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett företag som driver inlåningsverksamhet får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ledningspersoner och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att tillåta sådan registerkontroll när det gäller specifika befattningar i ett företag som driver inlåningsverksamhet. Regeringen svarar mot förslaget till 3 a § lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

13.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

1 kap.

3 § I fråga om europabolag och europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om

stadga för europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar) ska det som sägs i följande bestämmelser i denna lag om styrelsen eller dess ledamöter tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

- 1 kap. 11 § om tystnadsplikt i fråga om värdepappersbolag,
- 1 kap. 13 § om meddelandeförbud,
- 1 kap. 17 § första stycket om registerkontroll,
- 3 kap. 1 § första stycket 5, 12 kap. 2 § 4 och 19 kap. 3 § 4 om ledningsprövning,
- 9 kap. 45 § andra stycket 1 och femte stycket om kredit m.m. till styrelseledamot,
- 23 kap. 11 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde och delta i överläggningarna, samt
- 25 kap. 4 § om återkallelse av tillstånd.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag samt 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europakooperativ framgår att de i första stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter ska tillämpas också på ett europabolags eller ett europakooperativs lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Paragrafen anger vilka bestämmelser i lagen som ska tillämpas när rörelsen bedrivs i ett europabolag eller europakooperativ.

I *första stycket* har lagts till en hänvisning till den föreslagna regleringen om registerkontroll av ledningspersoner, se förslaget till 1 kap. 17 § första stycket. Genom ändringen kommer vad som där sägs om styrelsen eller dess ledamöter att tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter i ett europabolag eller europakooperativ.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

Registerkontroll

17 § Ett värdepappersbolag, ett bolag som tillhandahåller datarapporterings-tjänster, en börs eller en clearingorganisation får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i företagets styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller
3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett värdepappersbolag, ett bolag som tillhandahåller datarapporterings-tjänster, en börs eller en clearingorganisation

får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ledningspersoner och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att tillåta sådan registerkontroll när det gäller specifika befattningar i ett värdepappersbolag, ett bolag som tillhandahåller datarapporterings-tjänster, en börs eller en clearingorganisation. Regeringen svarar mot förslaget till 3 a § lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

13.10 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

8 kap.

Registerkontroll vid inpassering

14 § Om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid en anstalt får Kriminalvården kontrollera om den som ska passera in i anstalten för att där delta i Kriminalvårdens verksamhet eller annars utföra arbete åt Kriminalvården, förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Den som ska kontrolleras ska informeras om kontrollen.

Den som är anställd vid Kriminalvården får inte kontrolleras enligt första stycket.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret (registerkontroll) av den som, utan att vara anställd, ska passera in i en anstalt.

Enligt *första stycket* får Kriminalvården göra en registerkontroll av den som ska delta i Kriminalvårdens verksamhet eller annars utföra arbete åt Kriminalvården. Bestämmelserna ger Kriminalvården en rätt, inte en skyldighet, att utföra registerkontroll. Kontrollen är alltså fakultativ.

Vad som avses med att delta i Kriminalvårdens verksamhet får närmast tolkas mot bakgrund av att Kriminalvården har i uppdrag att, i samverkan med det omgivande samhället, verka för att de som avtjänar straff återanpassas i samhället och motverka isolering under straffverkställigheten, se 1 kap. 5 § i denna lag och 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården. Därmed omfattar regleringen t.ex. företrädare för trossamfund och andra ideella organisationer som ska verka för att bryta isoleringen för intagna som verkställer fängelsestraff.

Kriminalvården bedriver även viss hälso- och sjukvård i anstalt. Läkare och annan sjukvårdspersonal, som inte är anställd av Kriminalvården, deltar därmed i Kriminalvårdens verksamhet i nu avsedd mening.

Kontrollmöjligheten omfattar även den som ska passera in i en anstalt för att där utföra arbete åt Kriminalvården, t.ex. hantverkare, kioskpersonal och bevakningspersonal. Normalt föreligger det i dessa fall ett avtalsförhållande mellan Kriminalvården och den som ska utföra arbetet, antingen genom ett personligt uppdragsförhållande eller att den som ska utföra arbetet är anställd i ett företag som Kriminalvården har ingått avtal med. Det är dock inte nödvändigt att det föreligger ett sådant förhållande. Således omfattas även hantverkare och andra som ska utföra arbete i anstalten efter fastighetsägarens beställning. Även dessa arbeten utförs åt Kriminalvården i den mening som här avses.

En besökare till en viss intagen omfattas inte av bestämmelserna. Enligt 7 kap. 10 § har Kriminalvården redan rätt att göra en registerkontroll av den som ska besöka en intagen. Inte heller omfattar bestämmelserna aktörer som, utan att delta i Kriminalvårdens verksamhet eller utföra arbete åt Kriminalvården, behöver uppehålla sig i anstalten för att där utöva sitt arbete. Det avser t.ex. åklagare, poliser och advokater.

För att Kriminalvården ska få kontrollera den som ska passera in i anstalten krävs att kontrollen är nödvändig av säkerhetsskäl. En registerkontroll får alltså inte göras rutinmässigt av Kriminalvården

utan ska vara motiverad av förhållandena i det enskilda fallet. Det innebär att kontrollen främst bör komma i fråga om den enskilde ska delta i Kriminalvårdens klientnära verksamhet eller annars komma i kontakt med intagna på egen hand. Normalt kan det inte anses nödvändigt att kontrollera en person som hålls under kontinuerlig uppsikt när han eller hon uppehåller sig i anstalten. Inte heller bör det vara motiverat att göra en registerkontroll vid anstalter i lägre säkerhetsnivå eller om en sådan kontroll gjorts i närtid. Detsamma gäller om den som ska passera in i anstalten är en s.k. osjälvständig uppdragstagare och har kontrollerats i samband med att han eller hon anlitas (jfr 10 § första stycket 9 förordningen om belastningsregister). Hur ofta en förnyad kontroll behövs får dock bedömas i varje enskilt fall utifrån vad den enskilde ska utträta och hur starkt behovet av kontroll är.

Det är ett uttryckligt krav för registerkontroll att den enskilde informeras om registerkontrollen i förväg. Den enskilde får härigenom en möjlighet att avstå från att passera in i anstalten. I ett sådant läge får Kriminalvården inte göra någon registerkontroll, eftersom kontrollen då är obehövlig.

I *andra stycket* anges att den som är anställd av Kriminalvården inte får kontrolleras med stöd av bestämmelserna i paragrafen. Bestämmelser som tillåter Kriminalvården att göra registerkontroll i ärenden om anställning finns i 10 § första stycket 9 förordningen om belastningsregister.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.8.

11 kap.

13 § Innan Kriminalvården anlitar ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse för att bedriva verksamhet med halvvägshus eller hem för vårdvistelse enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), får Kriminalvården, om det är nödvändigt, kontrollera om den som ingår i styrelsen, är verkställande direktör eller är ersättare för någon av dem förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret (registerkontroll) av den som ingår i ledningen i ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse som bedriver verksamhet med halvvägshus eller hem för vårdvistelse.

Det följer av paragrafen att Kriminalvården får göra en registerkontroll innan Kriminalvården anlitar den enskilda verksamheten. Bestämmelserna ger Kriminalvården en rätt, inte en skyldighet, att utföra registerkontroll. Kontrollen är alltså fakultativ. Den personkrets som omfattas av registerkontrollen är styrelseledamot, verkställande direktör eller ersättare för någon av dem (ledningsperson).

För att Kriminalvården ska få göra registerkontroll av en ledningsperson krävs det att kontrollen är nödvändig. Eftersom Kriminalvården anlitar en enskild aktör för att verkställa delar av ett fängelsestraff bör detta krav normalt vara uppfyllt. I vissa fall är dock en sådan kontroll onödig, t.ex. om kontroll har skett i närtid och det inte finns en konkret misstanke om brott.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.9.

13.11 Förslaget till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)

4 kap.

Registerkontroll vid inpassering

13 § Om det är nödvändigt för att säkerheten ska kunna upprätthållas vid ett häkte får Kriminalvården kontrollera om den som ska passera in i häktet för att där delta i Kriminalvårdens verksamhet eller annars utföra arbete åt Kriminalvården, förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister. Den som ska kontrolleras ska informeras om kontrollen.

Den som är anställd vid Kriminalvården får inte kontrolleras enligt första stycket.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av den som, utan att vara anställd, ska passera in i ett häkte. Regleringen svarar mot förslaget till registerkontroll vid inpassering i en anstalt enligt 8 kap. 14 § fängelselagen, se författningskommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 8.8.

13.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

1 kap.

Registerkontroll

12 § Ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i institutets eller leverantörens styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller
3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

I fråga om europabolag och europakooperativ som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 ska bestämmelserna som avser ett betalningsinstituts styrelse i första stycket om registerkontroll tillämpas på tillsynsorganet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ledningspersoner och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att tillåta sådan registerkontroll när det gäller specifika befattningar i ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör.

Första och andra styckena svarar mot förslaget till 3 a § första och andra styckena lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

I tredje stycket anges att den föreslagna regleringen i första stycket om registerkontroll avseende ett betalningsinstituts styrelse ska tillämpas på tillsynsorganet i ett europabolag eller europakooperativ.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

13 § Ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som enligt 3 kap. 17 § ska vara eller är ombud eller den som ska

1. ingå eller ingår i ombudets styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller
3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ombud och ledningspersoner i ett ombud som ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör anlitar för att tillhandahålla betaltjänster. De personer som får kontrolleras är fysiska personer som är ombud samt styrelseledamot, verkställande direktör och ersättare för någon av dem i ett ombud som är en juridisk person.

Bestämmelsen svarar i övrigt mot förslaget till 3 a § första stycket lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

14 § En kontroll av ett registerutdrag enligt 12 eller 13 § får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur kontrollen av ett registerutdrag enligt 12 eller 13 § får dokumenteras och en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett registerutdrag ska innehålla. Bestämmelserna svarar mot förslaget till 3 a § tredje och fjärde styckena lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

13.13 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)

2 kap.

2 § I fråga om europabolag och europakooperativ som driver försäkringsrörelse och som har ett sådant förvaltningssystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar ska följande bestämmelser i denna lag om styrelsen eller dess ledamöter tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter:

2 kap. 4 § *första stycket* 4 om ledningsprövning,

4 kap. 9 § första stycket 1 om avtal med eller till förmån för styrelseledamot,

10 kap. 5 § *andra stycket om registerkontroll*,

11 kap. 8 § och 13 kap. 17 § om uppgifter inför styrelseval,

11 kap. 10 § och 13 kap. 11 § om jäv för styrelseledamot,

13 kap. 13 § om överskridande av befogenhet och behörighet,

17 kap. 13 § om rätt för Finansinspektionen att sammankalla styrelsen och närvara vid sådant sammanträde samt delta i överläggningarna,

18 kap. 11 § om återkallelse av tillstånd, och

19 kap. 45 § om tystnadsplikt.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag samt 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europakooperativ framgår att de i första stycket angivna bestämmelserna om styrelsen eller dess ledamöter ska tillämpas också på ett europabolags eller ett europakooperativs lednings- eller förvaltningsorgan eller dess ledamöter.

Paragrafen anger vilka bestämmelser i lagen som ska tillämpas när rörelsen bedrivs i ett europabolag eller europakooperativ.

I *första stycket* har lagts till en hänvisning till den föreslagna regleringen om registerkontroll av ledningspersoner, se förslaget till 10 kap. 5 § andra stycket. Genom ändringen kommer vad som sägs om styrelsen eller dess ledamöter i bestämmelsen om registerkontroll att tillämpas på tillsynsorganet eller dess ledamöter i ett europabolag eller ett europakooperativ. I stycket har även gjorts en redaktionell ändring.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

10 kap.

5 § Ett försäkringsföretag ska säkerställa att den som ingår i styrelsen för företaget eller är verkställande direktör i det, eller är ersättare för någon av dem, eller den som ansvarar för eller utför arbete i en central funktion i företaget uppfyller de krav som anges i 2 kap. 4 § första stycket 4.

Ett försäkringsföretag får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

- 1. ingå eller ingår i företagets styrelse,*
- 2. vara eller är verkställande direktör, eller*
- 3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,*

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett försäkringsföretag får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i andra stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen innehåller bestämmelser om lämplighetskrav avseende ledningen i ett försäkringsföretag.

Andra, tredje, fjärde och femte styckena, som är nya, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ledningspersoner och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att tillåta sådan registerkontroll när det gäller specifika befattningar i ett försäkringsföretag. Regleringen svarar mot förslaget enligt 3 a § lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

I övrigt har endast en redaktionell ändring gjorts i paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

5 a § Försäkringsföretaget ska snarast möjligt till Finansinspektionen anmäla ändringar av vilka som ingår i dess ledning enligt 5 § första stycket eller som ansvarar för en central funktion i företaget.

Försäkringsföretaget ska underrätta inspektionen om någon av de personer som avses i 5 § första stycket har ersatts på grund av att han eller hon inte längre uppfyller lämplighetskraven.

Paragrafen, som är ny, innehåller de bestämmelser som tidigare fanns i 5 § andra och tredje styckena.

13.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar

1 kap.

Registerkontroll

4 § Ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i institutets eller utgivarens styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller
3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

I fråga om europabolag och europakooperativ som har ett sådant förvaltningsystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 ska bestämmelserna som avser ett instituts styrelse i första stycket om registerkontroll tillämpas på tillsynsorganet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ledningspersoner och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att tillåta sådan registerkontroll när det gäller specifika befattningar i ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare.

Första och andra styckena svarar mot förslaget till 3 a § lagen första och andra styckena om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

I *tredje stycket* anges att den föreslagna regleringen i första stycket om registerkontroll avseende styrelsen i ett institut för elektroniska pengar ska tillämpas på tillsynsorganet i ett europabolag eller europa-köoperativ.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

5 § Ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som enligt 3 kap. 18 § ska vara eller är ombud eller den som ska

1. ingå eller ingår i ombudets styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller
3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ombud och ledningspersoner i ett ombud som ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare anlitar för att tillhandahålla betaltjänster. De personer som får kontrolleras är fysiska personer som är ombud samt styrelseledamot, verkställande direktör och ersättare för någon av dem i ett ombud som är en juridisk person.

Bestämmelsen svarar i övrigt mot förslaget till 3 a § första stycket lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

6 § En kontroll av ett registerutdrag enligt 4 eller 5 § får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om hur kontrollen av ett registerutdrag enligt 4 eller 5 § får dokumenteras och en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett registerutdrag ska innehålla. Bestämmelserna svarar mot förslaget till 3 a § tredje och

fjärde styckena lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

13.15 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister

4 kap.

Registerkontroll

7 § En central motpart eller ett transaktionsregister får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i den centrala motpartens eller transaktionsregistrets styrelse,

2. vara eller är verkställande direktör, eller

3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att en central motpart eller ett transaktionsregister får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ledningspersoner och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att tillåta sådan registerkontroll när det gäller specifika befattningar i en central motpart eller ett transaktionsregister. Regeringen svarar mot förslaget till 3 a § lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

13.16 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder

1 kap.

Registerkontroll

15 § En AIF-förvaltare får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i förvaltarens styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller
3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att en AIF-förvaltare får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ledningspersoner och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att tillåta sådan registerkontroll när det gäller specifika befattningar i en AIF-förvaltare. Regleringen svarar mot förslaget till 3 a § lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

13.17 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Registerkontroll

9 a § Ett företag som driver verksamhet enligt denna lag får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i företagets styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller
3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att ett företag som driver verksamhet enligt denna lag får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ledningspersoner och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att tillåta sådan registerkontroll när det gäller specifika befattningar i ett företag som, enligt lagen, driver viss verksamhet med konsumentkrediter. Regleringen svarar mot förslaget till 3 a § lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

13.18 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

1 kap.

Registerkontroll

9 § En kreditgivare eller en kreditförmedlare får begära att ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister visas upp av den som ska

1. ingå eller ingår i företagets styrelse,
2. vara eller är verkställande direktör, eller
3. vara eller är ersättare för någon som anges i 1 eller 2,

om det är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för uppgiften.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för specifika befattningar föreskriva att en kreditgivare eller en kreditförmedlare får begära att en enskild inför anställning visar upp ett sådant utdrag som anges i första stycket, om det med hänsyn till befattningens funktion är nödvändigt för att kontrollera lämpligheten för anställningen.

En kontroll av ett registerutdrag får inte dokumenteras på något annat sätt än genom en anteckning om att utdraget har visats upp.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett utdrag ur belastningsregistret ska innehålla.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kontroll av uppgifter i belastningsregistret av ledningspersoner och ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att tillåta sådan registerkontroll när det gäller specifika befattningar i ett företag som bedriver verksamhet som kreditgivare eller kreditförmedlare. Regleringen svarar mot förslaget till 3 a § lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, se författningskommentaren till den paragrafen.

Förslaget behandlas i avsnitt 9.4.3.

Kommittédirektiv 2018:12

Behovet av ett utökat författningsstöd för registerkontroller i arbetslivet

Beslut vid regeringssammanträde den 1 mars 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga, analysera och ta ställning till om det finns behov av ett utökat författningsstöd för vissa aktörer att i egenskap av arbetsgivare få tillgång till uppgifter om enskilda som finns i belastningsregistret (registerkontroll). Utredarens analys ska omfatta Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, företag verksamma inom den finansiella sektorn som omfattas av kravet på s.k. ledningsprövning samt arbetsgivare inom vård- och omsorgsverksamheter som utför insatser åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning.

Utredaren ska därutöver kartlägga, analysera och ta ställning till om det finns behov av ett utökat författningsstöd för Kriminalvården att genomföra sådan registerkontroll även utanför myndighetens roll som arbetsgivare.

I analysen ingår att väga skälen för registerkontroll mot den enskildes intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär. Utredaren ska, oavsett ställningstagande, lämna nödvändiga författningsförslag som behövs för att kunna genomföra registerkontroll inom de områden som nämns ovan.

Om utredaren finner att det finns tillräckliga skäl och om tiden räcker till, får kartläggningen och analysen även omfatta motsvarande behov för aktörer inom andra områden.

Den registerkontroll som sker med stöd av säkerhetsskyddslagen (1996:627) berörs inte av uppdraget att lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

Behovet av en utredning

Uppgifter i belastningsregistret

I belastningsregistret finns bland annat uppgift om påföljd för brott, beslut om påföljdseftergift och kontaktförbud. Registret förs av Polismyndigheten. Det övergripande syftet med belastningsregistret är att olika myndigheter, framförallt de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna, på ett enkelt sätt ska få tillgång till de uppgifter som behövs i deras verksamhet. Bestämmelser om bl.a. registrets innehåll och möjligheten för myndigheter och enskilda att ta del av uppgifterna i det finns framför allt i lagen (1998:620) om belastningsregister och förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

För uppgifter i registret gäller absolut sekretess enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enskilda har dock rätt till insyn i registret, genom att avgiftsfritt på begäran skriftligen få ta del av samtliga uppgifter om sig själva, se 9 § lagen om belastningsregister. Den enskildas insyns rätt har sin grund i principen om att enskilda har rätt att få ta del av registeruppgifter som rör dem själva.

Författningsreglerad och informell registerkontroll i arbetslivet

Vissa begränsade delar av arbetsmarknaden omfattas av ett regelverk som ger arbetsgivare möjlighet att ta del av uppgifterna i belastningsregistret inför t.ex. ett beslut om anställning, s.k. registerkontroll. Den författningsreglerade registerkontrollen kan ske antingen genom att arbetsgivaren begär uppgifter direkt ur belastningsregistret eller genom att arbetsgivare begär av den enskilde att få se ett utdrag ur belastningsregistret.

Som exempel på en reglering som ger rätt för en arbetsgivare att själv få uppgifter ur registret kan nämnas 10 § lagen om belastningsregister tillsammans med 21 § förordningen om belastningsregister

eller 6 § lagen om belastningsregister tillsammans med 10 § förordningen om belastningsregister. Av sistnämnda bestämmelse följer t.ex. att Kriminalvården har rätt att få uppgifter ur belastningsregistret i ärenden om anställning av t.ex. övervakare eller personutredare. Andra exempel på regleringar som ger en rätt att utföra registerkontroll, vilket bl.a. inkluderar kontroll av belastningsregister, finns i 13 § säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Som exempel på regleringar som ger en rätt eller skyldighet för arbetsgivaren att begära av arbetstagaren att denne visar upp eller överlämnar ett utdrag ur belastningsregistret, kan nämnas lagen (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn, lagen (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder och skollagen (2010:800). Enligt dessa regelverk finns en rätt eller skyldighet att kontrollera belastningsregistret för arbetsgivare inom verksamheter som på olika sätt arbetar med barn. Den enskilde, som med hänvisning till någon av dessa lagar begär ett utdrag ur belastningsregistret om sig själv, får då ett utdrag som endast omfattar brottstyper som är relevanta (9 § lagen om belastningsregister och 22 § förordningen om belastningsregister).

Utanför det område som omfattas av en författningsreglerad registerkontroll saknas i dag helt reglering. Arbetsgivare som inte omfattas av den författningsreglerade registerkontrollen har alltså inte någon uttrycklig rätt att begära att arbetstagaren visar upp ett registerutdrag. Avsaknaden av en sådan reglering innebär dock inte att det är förbjudet för en arbetsgivare att begära att en arbetssökande själv begär ett registerutdrag i syfte att visa det för arbetsgivaren. I dessa fall begärs utdragen alltså av den arbetssökande själv med stöd av den insynsrett i belastningsregistret som finns enligt 9 § lagen om belastningsregister. Den kontroll som kommer till stånd genom denna metod kan beskrivas som en informell registerkontroll.

Antalet utdrag som enskilda begär om sig själva har ökat kraftigt under ett antal år. Enligt uppgifter från Polismyndigheten uppgick antalet registerutdrag som begärts av enskilda till drygt 300 000 för år 2016, medan motsvarande siffra för år 2003 var drygt 40 000. Mycket talar för att denna utveckling till stor del kan förklaras av att det blivit vanligare att utdrag begärs inför anställning. Utvecklingen tyder alltså på att enskilda använder sin insynsrett i belastningsregistret för ett annat syfte än det som lagstiftaren avsett.

Utredningar som berör arbetsgivares möjligheter till kontroll av uppgifter i belastningsregistret

Utvecklingen med ett kraftigt ökande antal begärda registerutdrag väcker frågor om bl.a. den enskildes rätt till personlig integritet i arbetslivet. Utvecklingen står i strid med lagstiftarens intentioner bakom enskildas insyns rätt i belastningsregistret (jfr prop. 1987/88:122 s. 19 f.), försämrar integritetsskyddet för arbetstagare och arbetssökande på arbetsmarknaden och kan leda till att personer som avtjänat sina straff får svårare att försörja sig på den ordinarie arbetsmarknaden.

Det har i olika sammanhang övervägts om arbetsgivares möjlighet att genom informell registerkontroll få tillgång till uppgifter i belastningsregistret bör begränsas. Utredningen om integritet i arbetslivet föreslog i sitt betänkande (SOU 2009:44) att ett förbud skulle införas för arbetsgivare att utan stöd i lag eller författning meddelad med stöd av lag begära att en arbetstagare visar upp ett utdrag enligt lagen om belastningsregister eller lagen (1998:621) om misstankeregister. Vid remitteringen av betänkandet framkom det att ett flertal arbetsgivarorganisationer och vissa myndigheter bedömde att det kan finnas behov för arbetsgivare att göra registerkontroll även i andra fall än de som då var författningsreglerade. Med registerkontroll avsågs i detta sammanhang möjligheten att kontrollera om enskilda förekommer med uppgifter i belastningsregistret, antingen genom uttryckligt stöd i författning eller genom informell registerkontroll, dvs. en begäran till den enskilde att uppvisa eller lämna in utdrag ur belastningsregistret.

I betänkandet Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48) föreslogs ett liknande förbud, dock med den begränsningen att förbudet mot registerkontroll utan författningsstöd endast skulle gälla uppgifter i belastningsregistret, inte misstankeregistret.

Utredningen hade bl.a. i uppdrag att utreda om det fanns kategorier av arbetsgivare som saknade en författningsreglerad rätt att få ta del av arbetssökandes uppgifter ur belastningsregistret men som har ett så starkt behov av det att författningsändringar bör övervägas. Utredningen fann dock att det inte fanns tillräckliga skäl för att föreslå att några ytterligare arbetsgivare skulle ges en författningsreglerad rätt att få ta del av arbetssökandens uppgifter ur belastningsregistret.

Även inom ramen för remitteringen av det betänkandet framfördes synpunkter om att införande av ett förbud mot registerkontroll i arbetslivet kan medföra ett behov av att utöka författningsstödet för registerkontroller för vissa aktörer. Detta för att säkerställa att de som har ett reellt behov av registerkontroll även fortsättningsvis ska kunna använda metoden.

Medför ett generellt förbud mot registerkontroll i arbetslivet att författningsstödet behöver utökas?

Flera utredningar har alltså föreslagit införande av ett förbud mot registerkontroll om det saknas uttryckligt författningsstöd för en sådan kontroll. Skälen för införande av ett sådant förbud har sin grund i att arbetstagare och arbetssökande bör tillförsäkras ett effektivt integritetsskydd. Regeringen delar uppfattningen att arbetstagare och arbetssökande ska tillförsäkras ett effektivt integritetsskydd.

Det har dock i samband med remitteringen av dessa utredningsbetänkanden framkommit synpunkter med innebörden att införande av ett förbud mot registerkontroll i arbetslivet kan medföra att författningsstödet för registerkontroller behöver utökas för vissa aktörer. Detta för att säkerställa att de som har ett reellt behov av registerkontroll även fortsättningsvis ska kunna använda metoden.

Uppdraget att utreda och analysera behovet av registerkontroll för vissa aktörer

Regeringen har att ta ställning till om det, såsom utredningarna föreslår, bör införas ett förbud mot registerkontroll i de fall det saknas uttryckligt författningsstöd för en sådan kontroll. För det fall det införs ett generellt förbud finns det enligt regeringen skäl att utreda om det finns behov av att utöka författningsstödet för registerkontroller för vissa aktörer på det sätt som gjorts gällande i de ovan nämnda remissförfarandena.

Utgångspunkter för bedömningen av om författningsstödet för registerkontroller bör utökas

Som redan konstaterats innehåller belastningsregistret uppgifter som kan vara mycket integritetskänsliga för den registrerade. Möjligheten för arbetsgivare att få tillgång till uppgifter i belastningsregistret försämrar integritetsskyddet på arbetsmarknaden och kan leda till att personer som avtjänat sina straff får svårare att försörja sig på den ordinarie arbetsmarknaden. Det innebär att såväl den enskilde som samhället i stort har ett starkt intresse av att information i belastningsregistret inte görs tillgänglig för utomstående utan tungt vägande skäl.

Gemensamt för de situationer där det i dag finns författningsstöd för registerkontroll är att frågan huruvida registerkontrollen bör tillåtas har varit föremål för noggranna överväganden av lagstiftaren. Det är inte tillräckligt att ett angeläget ändamål kan åberopas för att tillåta registerkontroll. Användandet av kontrollen måste även vara proportionerlig i förhållande till de intressen som talar emot en sådan kontroll, nämligen den personliga integriteten hos de som kan bli föremål för kontrollen, och det får inte finnas mindre ingripande alternativ. Det handlar med andra ord om att skälen för registerkontroll måste väga tyngre än den enskildes intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär.

Det finns några olika exempel på verksamheter där lagstiftaren har ansett att t.ex. arbetsgivarens skäl för registerkontroll väger tyngre än arbetstagarens intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär.

Som exempel kan nämnas verksamheter som riktar sig mot barn. I verksamheter där man arbetar med barn är syftet med den reglerade registerkontrollen bl.a. att minska risken för sexuella övergrepp. Lagstiftaren har i dessa fall gjort bedömningen att barns och ungdomars skydd mot övergrepp stärks om det är möjligt att förhindra att personer, som har dömts för sexualbrott, grova våldsbrott och vissa andra brott, arbetar med barn eller ungdomar. Registerkontroll ger därför arbetsgivaren tillgång till uppgifter om att en arbetssökande eller arbetstagare inom exempelvis förskola eller skola har dömts för sådana brott.

Andra exempel på verksamheter där arbetsgivare har möjlighet att få tillgång till registeruppgifter är Säkerhetspolisen, Kriminalvården och Försvarmakten. Hos dessa myndigheter bedrivs en verksamhet som ställer höga krav på säkerhetsmedvetande och säkerhetsarbete.

Mot denna bakgrund finns en reglering som ger författningsstöd för att genomföra registerkontroller av anställda.

De överväganden som gjorts hittills kring vilka verksamheter och arbetsgivare som bör ha möjlighet att genomföra registerkontroller, bör kunna tjäna som vägledning när det övervägs om det finns behov av att utöka författningsstödet för registerkontroller för vissa andra aktörer.

Om det bedöms finnas områden där skälen för registerkontroll väger tyngre än den enskildes intresse av att inte utsättas för integritetsintrång, är det enligt regeringen angeläget att kontrollen sker på ett sätt som värnar den enskildes personliga integritet så långt som möjligt, samtidigt som det säkerställs att registerkontrollen kan ske på ett ändamålsenligt sätt. I detta sammanhang är tre faktorer av särskilt vikt, dels vilka registeruppgifter som tillgången avser, dels vilken metod som möjliggör tillgången till registeruppgifterna, dels om registerkontrollen är obligatorisk eller fakultativ.

Beroende på vilket syfte registerkontrollen ska fylla, kan det ofta vara tillräckligt att begränsa kontrollen till uppgifter om ifall den enskilde har dömts för vissa särskilda typer av brott, även om det inte kan uteslutas att det finns situationer där det är motiverat att få ta del av samtliga uppgifter om den enskilde i belastningsregistret.

Författningsreglerad registerkontroll görs i dag på olika sätt. Vissa arbetsgivare har t.ex. rätt att ta del av uppgifter i registret efter begäran hos Polismyndigheten. En lagstadgad registerkontroll kan också utformas på så sätt att den enskilde på begäran av t.ex. en arbetsgivare visar upp eller lämnar in ett utdrag ur belastningsregistret. Valet av metod kan ha betydelse för hur stort integritetsintrång som registerkontrollen innebär.

Den författningsreglerade registerkontroll som görs i dag är i vissa fall obligatorisk, medan det för vissa verksamheter handlar om en fakultativ möjlighet att genomföra registerkontroller. Valet mellan obligatorisk eller fakultativ registerkontroll har också betydelse för hur stort integritetsintrång som registerkontrollen innebär.

För den enskilde finns det dessutom ett intresse av att ett registerutdrag inte hamnar i orätta händer eller används för något annat syfte än det som motiverar att registerutdraget får kontrolleras. Det bör därför finnas regler som säkerställer att registerutdrag som inhämtats inte används på ett felaktigt sätt.

I de remissyttranden som inkommit under remitteringen av de ovannämnda betänkandena har det kommit fram några verksamheter där det kan finnas behov av utökade möjligheter att genomföra registerkontroll. Dessa verksamheter uppvisar flera likheter med de verksamheter där det redan i dag finns en författningsreglerad registerkontroll. Det kan mot den bakgrunden finnas skäl att överväga att införa en författningsreglerad registerkontroll även inom dessa områden.

Här följer en genomgång av de verksamheter där det av remissvaren kommit fram att det kan finnas behov av utökade möjligheter att genomföra registerkontroll.

Behovet av registerkontroll för Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten

Verksamheten inom Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten innebär att myndigheterna är utsatta för särskilda säkerhetsrisker. Kriminalvården bedriver t.ex. ett säkerhetsarbete som bl.a. innefattar kontrollåtgärder för narkotikafria anstalter och häkten, rutiner för att hantera hot och våld mellan intagna samt insatser som förhindrar såväl brott inifrån anstalter som fritagningsförsök och rymningar. Arbetet involverar många risk- och säkerhetsbedömningar och innefattar bl.a. olika former av registerkontroller i myndighetens roll som arbetsgivare. Ett liknande säkerhetsarbete bedrivs i viss utsträckning även hos Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Kriminalvården har mot denna bakgrund redan i dag möjlighet att genomföra registerkontroller bl.a. i fråga om personer som myndigheten avser att anställa eller anlita som övervakare enligt 6 § lagen om belastningsregister och 10 § förordningen om belastningsregister. Kriminalvården har vidare möjlighet att utföra vissa registerkontroller av personer som placerats i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddslagen eller av personer som ska besöka en intagen på häkte eller anstalt enligt 7 kap. 10 § fängelselagen (2010:610) eller 3 kap. 11 § häkteslagen (2010:611).

Mot denna bakgrund och med hänsyn till de synpunkter som inkommit under remitteringen av betänkandet Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48) anser regeringen att det finns anledning att överväga om författningsstödet för registerkontroll, såväl under som inför anställning, bör utökas för Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten

och Åklagarmyndigheten i deras roller som arbetsgivare. Inför dessa överväganden krävs en noggrann kartläggning och analys av de behov som finns inom myndigheterna med hänsyn till myndigheternas särskilda verksamheter och de särskilda säkerhetsrisker som verksamheterna innebär. Det är av särskild vikt att de behov som identifieras vägs mot arbetstagarens intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär.

Behovet av registerkontroll för företag inom den finansiella sektorn som omfattas av krav på ledningsprövning

För att ett företag inom den finansiella sektorn ska beviljas tillstånd att bedriva verksamhet krävs i vissa fall att den som ska ingå i ledningen, t.ex. den verkställande direktören, har den insikt och erfarenhet som krävs och dessutom i övrigt är lämplig. Vissa företag inom den finansiella sektorn omfattas alltså av krav på s.k. ledningsprövning. Kravet på s.k. ledningsprövning regleras till exempel för banker i 3 kap. 2 § första stycket 4 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 10 § i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS) 2009:3. Motsvarande reglering för börser finns i 12 kap. 2 § 4 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 2 kap. 9 § FFFS 2007:17. För försäkringsföretag finns motsvarande reglering i 2 kap. 4 § första stycket 4 försäkringsrörelselagen (2010:2043) och 10 kap. FFFS 2015:8. På försäkringsområdet finns även krav enligt 10 kap. 5 § försäkringsrörelselagen på att försäkringsföretaget ska säkerställa att personer i ledningen uppfyller krav på lämplighet. För andra finansiella företag finns motsvarande regler men kraven på att företagen själva ska göra prövningen är inte lika tydligt ställda som i försäkringsrörelselagen. Kraven gäller också vid en förändring i den krets av personer som ska vara lämpliga hos ett företag som redan innehar ett tillstånd. De krav som finns på ledningsprövning har ofta sin grund i EU-rättsakter.

För att företaget ska kunna göra en bedömning av om en tilltänkt befattningshavare på ett företag är lämplig på det sätt som krävs för att företaget ska beviljas tillstånd att bedriva verksamhet, kan en kontroll av uppgifterna i belastningsregistret vara aktuell.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till de synpunkter som inkommit under remitteringen av betänkandet Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48) anser regeringen att det finns anledning att över-

våga om författningsstödet för registerkontroll bör utökas för företag inom den finansiella sektorn som omfattas av krav på ledningsprövning. Inför dessa överväganden krävs en noggrann kartläggning och analys av de behov som finns hos företag inom den finansiella sektorn med hänsyn till de särskilda krav som ledningsprövning kan innebära. Det är av särskild vikt att de behov som identifieras vägs mot den enskildes intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär. Ett eventuellt författningsstöd för registerkontroll bör enligt regeringen avgränsas till att endast avse kontroll av de personer som omfattas av någon form av krav på ledningsprövning.

Behovet av registerkontroll för vissa verksamheter inom vård- och omsorgssektorn som utför insatser åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning

Som framgått ovan finns det redan i dag regleringar som ger arbetsgivaren tillgång till uppgifter ur belastningsregistret om en arbetsökande eller arbetstagare som ska arbeta med barn inom olika typer av verksamheter, t.ex. förskola. Den skyddsvärdhet och utsatthet som barn har och som motiverar registerkontroll kan enligt regeringen göra sig gällande även beträffande andra grupper.

Vård- och omsorgssektorn utför insatser åt en mängd olika grupper. Många av dessa grupper har en hög skyddsvärdhet och en särskild utsatthet. Enligt regeringen gäller detta i högsta grad äldre personer och personer med funktionsnedsättning. De befinner sig ofta i beroendeställning i förhållande till den som utför vården och omsorgen. De kan ha svårt att föra sin egen talan samt att ta tillvara sina intressen. Vården och omsorgen av äldre personer och personer med funktionsnedsättning sker dessutom ofta i den enskildes hem, utan insyn eller kontroll, där det finns ett särskilt behov av trygghet.

Behovet av att göra registerkontroll av personal som arbetar inom verksamheter som utför insatser åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning har varit föremål för särskilda överväganden, senast inom ramen för betänkandet Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48). Vid remitteringen av betänkandet framkom det att ett flertal arbetsgivarorganisationer bedömde att det kan finnas be-

hov för arbetsgivare att göra registerkontroll inom vård- och omsorgs- verksamheter som utför insatser åt äldre personer och åt personer med funktionsnedsättning.

Med hänsyn till dessa gruppers särskilda utsatthet och skyddsvärdhet och de remissynpunkter som framkommit anser regeringen det nödvändigt att ytterligare analysera i vilka avseenden det finns ett behov av utökat författningsstöd för att kunna göra registerkontroll inom sådana vård- och omsorgsverksamheter som utför insatser åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning. Inför dessa överväganden krävs en noggrann kartläggning och analys av de behov som finns hos arbetsgivare som bedriver vård- och omsorgs- verksamheter som riktar sig till personer som har en särskild utsatt- het och hög skyddsvärdhet. Det är av särskild vikt att de behov som identifieras vägs mot arbetstagarens intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär.

De verksamheter där det kan övervägas om det finns ett behov av utökat författningsstöd är hemtjänsten, särskilt boende för personer med funktionsnedsättning och särskilt boende för äldre personer som regleras i socialtjänstlagen (2001:453) 4 kap. 1 §, 5 kap. 5 § och 5 kap. 7 §. Även verksamheter som ansvarar för personlig assistans och andra insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kan vara aktuella, liksom hemsjukvård och sådan hälso- och sjukvård som kommuner ska erbjuda enligt 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) där det utförs insatser åt äldre och personer med funktionsnedsättning.

Behovet av registerkontroll för Kriminalvården utanför rollen som arbetsgivare

Som redan konstaterats innebär Kriminalvårdens verksamhet att myndigheten är utsatt för särskilda säkerhetsrisker. Kriminalvården bedriver därför ett säkerhetsarbete som bl.a. innefattar kontrollåtgärder för narkotikafria anstalter och häkten, rutiner för att hantera hot och våld mellan intagna samt insatser som förhindrar såväl brott inifrån anstalter som fritagningsförsök och rymningar. Det finns mot denna bakgrund redan i dag vissa möjligheter att genomföra registerkontroller bl.a. av personer som myndigheten avser att anställa.

Inom ramen för myndighetens säkerhetsarbete finns även behov av att registerkontrollera andra personer som passerar in i Kriminalvårdens lokaler men som inte är anställda av Kriminalvården. Som exempel kan nämnas personer som har i uppdrag att på anstalter genomföra utbildningsinsatser, utföra hantverksuppdrag, bedriva kioskverksamhet eller genomföra bevakningsuppdrag. Det kan också handla om företrädare för olika ideella organisationer eller personer som anlitas av fastighetsförvaltande myndighet för att utföra underhålls- och reparationsarbeten. Kriminalvårdens behov av att kontrollera dessa personer hanteras i dag ofta genom att Kriminalvården träffar avtal med olika aktörer för att på så sätt säkerställa att registerkontroller vid behov kan genomföras även i dessa fall.

Om ett generellt förbud mot registerkontroll införs kommer dessa arbetsgivare inte längre att kunna kontrollera sina anställda, vilket innebär att Kriminalvårdens behov av att registerkontrollera dessa personer i så fall måste hanteras på något annat sätt. Kriminalvårdens verksamhet är synnerligen känslig för säkerhetsrisker och dessa begränsar sig inte till anställda eller arbetssökande hos myndigheten utan kan även avse personer som är anställda av någon annan arbetsgivare.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till de synpunkter som inkommit under remitteringen av betänkandet Registerutdrag i arbetslivet (SOU 2014:48) anser regeringen att det finns anledning att överväga om författningsstödet för registerkontroll bör utökas för Kriminalvården även utanför myndighetens roll som arbetsgivare för det fall att det införs ett förbud mot registerkontroll i arbetslivet. Inför dessa överväganden krävs en noggrann kartläggning och analys av de behov som finns inom myndigheten med hänsyn till myndighetens särskilda verksamhet och de särskilda säkerhetsrisker som verksamheten innebär. Det är av särskild vikt att de behov som identifieras vägs mot de enskildas intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär.

Behovet av registerkontroll för andra verksamheter

Regeringen utesluter inte att det även när det gäller andra aktörer inom andra områden på grund av deras verksamhet, kan finnas skäl att överväga en utökad möjlighet till registerkontroll. Ett behov av

registerkontroll kan finnas för vissa aktörer såväl i dess egenskap av arbetsgivare som utanför dess roll som arbetsgivare när det gäller andra personer som passerar in i aktörens lokaler eller område utan att vara anställda. Om det finns tillräckliga skäl och om tiden räcker till har utredaren därför möjlighet att lämna sådana förslag även för aktörer på andra områden.

Utgångspunkten för bedömningen av om det finns anledning att överväga en utökad möjlighet till registerkontroll är alltid att skälen för registerkontroll måste väga tyngre än den enskildes intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär.

Analys av offentlighet, sekretess och internationella åtaganden

Utöver de ovan nämnda utgångspunkterna behöver utredaren även analysera frågeställningarna utifrån offentlighets- och sekretesslagstiftningen och, om det behövs, särskilt ta ställning till hur uppgifterna ur belastningsregistret ska kunna skyddas hos de aktörer som eventuellt ges rätt att ta del av dessa. Vidare ska förslagen analyseras i förhållande till relevanta internationella åtaganden. Den registerkontroll som sker med stöd av säkerhetsskyddslagen berörs inte av uppdraget att lämna förslag på författningsändringar eller andra åtgärder som behövs.

Vad ingår i uppdraget?

Utredaren ska

- kartlägga, analysera och ta ställning till om författningsstödet för registerkontroll behöver utökas för Kriminalvården, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, företag inom den finansiella sektorn som omfattas av kravet på ledningsprövning samt arbetsgivare inom vård- och omsorgsverksamheter som utför insatser åt äldre personer och personer med funktionsnedsättning i deras egenskap av arbetsgivare, för det fall att det införs ett förbud mot registerkontroll i arbetslivet,

- kartlägga, analysera och ta ställning till om författningsstödet för registerkontroll behöver utökas för Kriminalvården även utanför myndighetens roll som arbetsgivare för det fall att det införs ett förbud mot registerkontroll i arbetslivet.

Detta inkluderar att väga skälen för registerkontroll mot den enskildes intresse av att inte utsättas för det integritetsintrång som en registerkontroll innebär.

Utredaren ska också

- analysera och ta ställning till vilka uppgifter i belastningsregistret som en eventuell registerkontroll ska omfatta,
- analysera och ta ställning till om en eventuell registerkontroll ska vara obligatorisk eller fakultativ,
- analysera och ta ställning till vilka personkategorier som ska omfattas av en eventuell registerkontroll,
- analysera och ta ställning till om en eventuell registerkontroll ska genomföras genom att arbetsgivare ges möjlighet att själva inhämta uppgifterna hos Polismyndigheten eller ges en rätt att efterfråga uppgifterna av den enskilde,
- analysera och ta ställning till hur inhämtade registerutdrag ska hanteras, och
- oavsett ställningstagande lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs för att kunna genomföra registerkontroll inom de områden som nämns ovan.

Utredaren får göra motsvarande kartläggning och analys samt ta ställning till om författningsstödet för registerkontroll behöver utökas även för aktörer inom andra områden, både i aktörens egenskap av arbetsgivare och utanför rollen som arbetsgivare när det gäller andra personer som passerar in i aktörens lokaler eller område utan att vara anställda, om det finns tillräckliga skäl och om tiden räcker till. Utredaren ska lämna förslag på de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser som de lämnade förslagen till författningsändringar innebär för skyddet av den personliga integriteten. Utredaren ska också redovisa konsekvenserna för kommuner och landsting, företag och andra arbetsgivare. Vidare ska utredaren redovisa ekonomiska konsekvenser för berörda myndigheter och hur eventuella kostnadsökningar ska finansieras. De ekonomiska konsekvenserna för Polismyndigheten ska särskilt beaktas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra dialog med berörda myndigheter, däribland Datainspektionen, och med företrädare för arbetsmarknadens parter. Utredaren ska vidare följa relevant arbete inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Det arbete av betydelse för uppdraget som pågår inom ramen för EU-samarbetet ska också följas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 januari 2019.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2018:110

Tilläggsdirektiv till Utredningen om belastningsregisterkontroll i arbetslivet (A 2018:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 29 november 2018

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 1 mars 2018 att en särskild utredare skulle utreda behovet av ett utökat författningsstöd för registerkontroller i arbetslivet (dir. 2018:12). Utredningen har tagit namnet Utredningen om belastningsregisterkontroll i arbetslivet. Enligt utredningens direktiv skulle utredaren redovisa uppdraget senast den 31 januari 2019.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 april 2019.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Sammanfattning (SOU 2014:48)

Våra förslag

Vi föreslår att det ska vara förbjudet för arbetsgivare att utan författningsstöd begära att en arbetssökande ska visa upp eller överlämna ett utdrag ur belastningsregistret. Vi har inte funnit tillräckliga skäl för att föreslå några undantag från förbudet avseende arbetsgivare som i dag inte har rätt att få ta del av arbetssökandes uppgifter ur belastningsregistret. Vårt förslag innebär i praktiken att förutsättningarna för arbetsgivares icke författningsreglerade registerkontroll återförs till vad som gällde före år 1989.

Uppdraget

Vårt uppdrag har varit *dels* att kartlägga arbetsgivares kontroll av belastningsregisterutdrag, *dels* att analysera vilka åtgärder som krävs för att säkerställa att arbetsgivare inte utan uttryckligt författningsstöd begär att arbetssökande och arbetstagare visar upp utdrag ur belastningsregistret om sig själva. Uppdraget har omfattat den icke författningsreglerade registerkontrollen.

Enligt direktiven ska vi analysera och ta ställning till vilka åtgärder som behövs för att uppnå rätt balans mellan å ena sidan arbetsgivares berättigade behov av att kunna kontrollera angivna registerutdrag i anställningsprocessen och å andra sidan arbetssökandes berättigade behov av skydd för sin personliga integritet. I uppdraget har ingått att pröva om det finns behov av att utvidga möjligheten till författningsreglerad registerkontroll i arbetslivet.

Bakgrund

Belastningsregistret innehåller bl.a. uppgifter om brott. Registret förs av Rikspolisstyrelsen. Belastningsregistret är i första hand till för att de brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheterna ska få tillgång till sådana belastningsuppgifter som behövs i deras verksamhet. Uppgifter av detta slag är synnerligen integritetskänsliga och därför gäller enligt 35 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) s.k. absolut sekretess. Den enskilde har dock rätt till fullständig insyn i registret avseende sig själv.

Uppgifter i belastningsregistret får i vissa fall inhämtas inför anställning. Vissa myndigheter har därför genom lagstiftning fått rätt att begära utdrag ur belastningsregistret. Detsamma gäller vissa privata arbetsgivare. Arbetsgivare är också i vissa fall skyldiga att ta del av särskilda utdrag ur belastningsregistret inför anställning. Registerkontroll inför anställning sker också med stöd av säkerhetsskyddslagen (1996:627). Det förekommer också att arbetsgivare, med utnyttjande av den enskildes rätt att ta del av uppgifter om sig själv i registret, begär av en arbetssökande att denne ska visa upp ett belastningsregisterutdrag. Det är dessa sistnämnda fall av registerkontroll som har omfattats av vårt utredningsuppdrag.

År 2013 levererade Rikspolisstyrelsen drygt 220 000 utdrag ur belastningsregistret till enskilda med stöd av den bestämmelse som är avsedd att ge den enskilde inblick i vilka uppgifter om honom eller henne som förekommer i registret. År 2003 var motsvarande siffra drygt 40 000. På grundval av våra undersökningar gör vi bedömningen att mycket talar för att det till stor del är fråga om utdrag som begärs inför anställning, dvs. en sorts informell registerkontroll utan författningsstöd.

Resultatet av kartläggningen

Vi har kartlagt av vilka skäl arbetsgivare begär att arbetssökande visar upp utdrag ur belastningsregistret och vilken betydelse sådana utdrag tillmäts i anställningsprocessen. Vi har också undersökt i vilken utsträckning arbetsgivare begär att redan anställda visar upp utdrag ur belastningsregistret och vilken betydelse sådan registerkontroll tillmäts i anställningen. Frågor har ställts till både arbetsgivare som

har en författningsreglerad möjlighet att få information från belastningsregistret och arbetsgivare som inte har det. Några huvuddrag av kartläggningen framträder tydligt.

Våra undersökningar visar sammantaget att registerkontroll sett över praktiskt taget hela arbetsmarknaden är en relativt vanlig åtgärd inför anställning. Av de tillfrågade arbetsgivarna uppgav 14 procent att de begär utdrag ur belastningsregistret vid anställning. Registerkontrollen inskränker sig inte till några få branscher utan förekommer inom vitt skilda områden. Registerkontroll är särskilt vanlig inom vård- och omsorgssektorerna, bland finansiella företag och i transportbranschen. Arbetsgivarnas skäl för registerkontroll varierar. De vanligaste skälen är att skydda tredje man, förtroendet för verksamheten, arbetsgivarens varumärke eller ekonomiska intressen. De brott som främst kontrolleras är ekonomiska brott, våldsbrott och narkotikabrott. En jämförelse mellan arbetsplatser av olika storlek visar på små skillnader. Utdragen begärs oftast inför erbjudande om anställning. En tredjedel av de arbetsgivare som begär utdrag ur belastningsregistret begär även utdrag för anställd personal. Detta kan förekomma efter begäran från kund, vid verksamhetsövergång eller då arbetstagaren söker en ny anställning inom verksamheten. Det synes vara ovanligt att det förekommer uppgifter om brott i de registerutdrag som arbetsgivare tar del av.

Våra överväganden

Arbets sökande måste tillförsäkras ett effektivt integritetsskydd. Den som har avtjänat sitt straff måste ha en rimlig möjlighet att återanpassa sig i samhället och kunna försörja sig. En arbetssökande som önskar komma i fråga för en anställning har i allmänhet små möjligheter att motsätta sig arbetsgivarens begäran om att visa upp ett belastningsregisterutdrag.

Vår utgångspunkt har varit att den enskildes möjligheter att få del av ett skriftligt belastningsregisterutdrag om sig själv inte ska begränsas. Vad som därmed återstår är att föreslå bestämmelser som tar direkt sikte på arbetsgivarens begäran om att den arbetssökande ska visa upp ett utdrag. En annan utgångspunkt har varit att lagstiftaren har ansett att det ska gälla restriktivitet för spridning av uppgifter från belastningsregistret.

Generellt förbud i en ny lag

Enligt direktiven ska tillgången till uppgifter i belastningsregistret vara författningsreglerad och endast tillåtas efter en noggrann analys av behovet. Detta förutsätter att arbetsgivare som har ett legitimt behov av tillgång till uppgifter i belastningsregistret ska kunna få detta. Det måste dock i varje fall övervägas om registerkontroll är en rimlig och adekvat åtgärd. Vidare ska enligt direktiven mängden kontrollerad information alltid begränsas till det som är relevant och nödvändigt. Vi har övervägt två alternativa regleringsformer.

Ett alternativ är att införa en s.k. intresseavvägningsregel. Med en intresseavvägningsregel skulle arbetsgivaren medges rätt att begära registerutdrag av den enskilde i fall då skälen för begäran väger tyngre än arbetssökandens eller arbetstagarens intresse av personlig integritet. En sådan regel skulle innebära att arbetsgivaren fick fullständiga utdrag ur belastningsregistret, utan begränsning till vad som är relevant och nödvändig information. Detta står i konflikt med ILO:s riktlinjer. En intresseavvägningsregel skulle kräva att arbetsgivaren gör ingående överväganden kring vad som är en rimlig och adekvat åtgärd, vilket är förenat med olika avgränsningssvårigheter och tillämpningsproblem. Övervägande skäl talar enligt vår bedömning mot en sådan reglering. För att säkerställa att arbetsgivare inte begär att få se registerutdrag när det saknas godtagbara skäl förordar vi att det införs ett förbud mot att efterfråga registerutdrag utan författningsstöd. Förbudet bör föras in i en särskild lag. Förbudet ska kunna kompletteras med undantag för särskilt angivna fall då registerkontroll bör tillåtas.

Ska det medges undantag från förbudet mot registerkontroll och i så fall när?

Införandet av registerkontroll förutsätter en avvägning mellan arbetsgivarens intresse att kunna kontrollera registerutdrag och skyddet för den personliga integriteten. Registerkontroll måste därvid framstå som proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och till de motstående intressen som kan finnas. Det bör bl.a. beaktas vilken betydelse ett registerutdrag har för arbetsgivarens beslutsfattande och vilka möjligheter arbetsgivaren har att på annat sätt undersöka en

arbetssökandes bakgrund. Vi har funnit att registerkontroll i allmänhet är ett trubbigt instrument i rekryteringsarbetet. Vi anser att utdragen har ett förhållandevis begränsat värde som källa till relevant information. Den registerkontroll som förekommer i dag innebär att många personer berörs av en onödig kontrollåtgärd. Sammantaget har vi gjort bedömningen att undantag från förbudet mot registerkontroll endast bör införas om det föreligger starka skäl.

Vi har prövat vilka skyddsintressen som bör kunna motivera författningsreglerad registerkontroll i samband med anställning. Vi har funnit att det endast bör kunna komma i fråga i fall då kontrollen är motiverad av skyddet för allmänna intressen, i vissa internationella situationer samt i arbete med utsatta personer.

Utredningsuppdraget berör i princip alla sektorer av samhället som inte omfattas av författningsreglerad registerkontroll. Det ligger en betydande svårighet i att djupstudera och lämna förslag avseende varje särskilt område där det kan finnas behov av kontrollmöjligheter. Vi har därför valt att inrikta våra överväganden på branscher som i särskilt hög grad genomför registerkontroll och på verksamheter som ligger nära de verksamhetsområden som omfattas av reglerad registerkontroll. Behovet av reglerad registerkontroll har prövats avseende låssmeder, finansiella företag, taxi, hälso- och sjukvården samt vård och omsorg. Vi har emellertid inte funnit tillräckliga skäl för att föreslå några undantag från förbudet från registerkontroll inom dessa verksamheter.

Vad gäller vård och omsorgssektorn har vi prövat sådana verksamheter som utför socialtjänstinsatser för äldre personer och personer med funktionsnedsättning bl.a. hemtjänsten, särskilt boende för personer med funktionsnedsättning, särskilt boende för äldre personer och personlig assistans. Vi har konstaterat att det rör sig om personer vilkas behov av trygghet väger mycket tungt, men att det vid en avvägning även bör beakta att det är fråga om ett stort antal personer som kan bli föremål för kontrollåtgärder. Skälen för att införa registerkontroll inom dessa verksamheter har inte bedömts vara tillräckligt starka.

Förslag till förbud mot registerkontroll (SOU 2014:48)

Förslag till lag om förbud mot registerkontroll i arbetslivet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En arbetsgivare får inte begära att en arbetstagare uppvisar eller överlämnar ett utdrag enligt lagen (1998:620) om belastningsregister om inte en sådan begäran har stöd i lag eller författning som har meddelats med stöd av lag.

2 § Som arbetstagare anses i lagen även den som

1. söker arbete,
2. söker eller fullgör praktik, eller
3. som utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft.

Den hos vilken arbetet eller praktiken söks eller utförs anses som arbetsgivare.

Den som i arbetsgivarens ställe har rätt att besluta i frågor som rör arbetstagare ska likställas med arbetsgivaren.

3 § Ett avtal som inskränker en arbetstagares skydd enligt denna lag är utan verkan i den delen.

4 § En arbetsgivare som bryter mot lagen ska betala skadestånd för den kränkning som har inträffat.

Om det är skäligen kan skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

5 § Mål enligt denna lag ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. I sådana mål ska som arbetstagare anses också den som söker arbete och den som söker eller fullgör praktik

eller utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft. Den hos vilken praktiken eller arbetet utförs eller skulle ha utförts ska anses som arbetsgivare. Detta gäller också när reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas.

6 § Vid talan enligt denna lag ska följande bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas:

- 64 § om tidsfrist för påkallande av förhandling,
- 65 § om tidsfrist för väckande av talan,
- 66 § om förlängd tidsfrist för den som inte företräds av en arbetstagarorganisation, och
- 68 § om förlorad talerätt på grund av preskription.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

En modell för reglerad registerkontroll av personal i finansiella företag (SOU 2014:48)

En ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Nuvarande lydelse

Modell

10 §

Om det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott, har en enskild rätt att få uppgifter ur registret om en annan enskild i den utsträckning regeringen för vissa typer av fall föreskriver det.

Om det behövs för att pröva en fråga om anställning eller uppdrag i en verksamhet som avser vård eller som är av betydelse för förebyggande eller beivrande av brott *eller för att skydda det finansiella systemet*, har en enskild rätt att få uppgifter ur registret om en annan enskild i den utsträckning regeringen för vissa typer av fall föreskriver det.

En enskild, som styrker att hans eller hennes rätt är beroende av uppgifter ur registret om en annan enskild, har rätt att få ta del av dessa uppgifter om regeringen medger att uppgifterna får lämnas ut.

En modell för reglerad registerkontroll av personal som ska arbeta med äldre personer och personer med funktionsnedsättning (SOU 2014:48)

En lag om registerkontroll av personal som ska arbeta med äldre personer och personer med funktionsnedsättning

1 § Denna lag gäller för den som bedriver verksamheter som utför insatser för äldre personer eller personer med funktionsnedsättning som har

1. beviljats bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) i form av stöd och hjälp i hemmet eller i sådant boende som avses 5 kap. 5 § andra stycket socialtjänstlagen eller 5 kap. 7 § tredje stycket samma lag,

2. beviljats insatser för särskilt stöd och särskild service enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller

3. hälso- och sjukvård i hemmet enligt 18 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

2 § Den som bedriver verksamhet enligt 1 § får inte anställa någon för sådana insatser utan att först kontrollera registerutdrag enligt lagen (1998:620) om belastningsregister avseende den som ska anställas. Registerutdraget får inte vara äldre än ett år.

Registerkontroll som anges i första stycket ska också göras i fråga om

1. den som fullgör uppdrag i verksamhet som avses i 1 § eller som är anställd hos ett bemanningsföretag eller annan som ingått avtal med den som bedriver sådan verksamhet, om uppdragstagaren eller den anställde erbjuds eller tilldelas arbetsuppgifter som omfattar insatser enligt 1 § och fullgör dessa uppgifter som om han eller hon var anställd i verksamheten, och

2. den som erbjuds praktiktjänstgöring som omfattar insatser enligt 1 §.

Första och andra styckena tillämpas inte på en förälder som ska utföra insatser åt sitt eget barn.

3 § Den som enligt 2 § första eller andra stycket erbjuds en anställning, ett uppdrag eller en praktiktjänstgöring ska på begäran lämna ett registerutdrag till arbets- eller uppdragsgivaren. Motsvarande gäller för den som tilldelas arbetsuppgifter som avses i 2 § andra stycket 1.

Registerutdrag ska på begäran också lämnas av den som av en assistansberättigad erbjuds anställning som personlig assistent åt den assistansberättigade själv, om den assistansberättigade har beviljats

1. ekonomiskt stöd för personlig assistans enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller

2. assistansersättning enligt 51 kap. socialförsäkringsbalken.

I lagen (1998:620) om belastningsregister finns det bestämmelser om att regeringen får meddela föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant utdrag ska innehålla.

4 § Registerkontroll enligt 2 § behöver inte göras i fråga om den som ska anställas på nytt eller åter delta i verksamheten på det sätt som avses i 2 § andra stycket, om han eller hon för mindre än ett år sedan var anställd hos samma arbetsgivare eller deltog i verksamheten på samma sätt.

5 § Ett registerutdrag eller en kopia av det ska bevaras i minst två år från det att en anställning, ett uppdrag eller en praktiktjänstgöring enligt 2 § andra stycket påbörjades. Motsvarande gäller för den som tilldelats arbetsuppgifter enligt 2 § andra stycket 1.

Om den som lämnat ett registerutdrag i original begär det, ska det återlämnas.

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens
arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökat författningsstöd.
[19]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett
enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplaneläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och
vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveckling
och inkludering

Modersmålsundervisning och
studiehandledning på modersmål [18]