

Mötesbok: KSNAU (2025-12-02) - Extra, endast förstärkta
kontroller vid anställning

Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott

Datum: 2025-12-02

Plats: Kommunstyrelsens sammanträdesrum

Kommentar:

Dagordning

Till KS/KF

369/25 Nämndsinitiativ: Förstärkta kontroller vid anställning i Umeå kommun; Hans Lindberg (S)

3



Tjänsteskrivelse

2025-10-02

Kommunstyrelsens
näringslivs- och arbetsutskott

Diariennr: KS-2025/00698

Nämndinitiativ: Förstärkta kontroller vid anställning i Umeå kommun; Hans Lindberg (S)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att fastställa principen om att de lagmöjligheter som ger arbetsgivare rätt att genom kontroller begära att arbetssökanden och kandidater uppvisar ett utdrag från brotts- och misstankeregistret ska tillämpas i så stor omfattning som lagstiftningen medger och i linje med ärendets underlag.

att i avvaktan på kommande lagstiftning, införa registerkontroller inför anställning inom Äldreomsorgsförvaltningen, Stöd- och omsorgsförvaltningen samt Teknik- och fastighetsförvaltningen från och med den 1 januari. Detta görs som en förebyggande åtgärd för att stärka trygghet och säkerhet i verksamheterna och utformas utifrån lagrådsremissens förslag.

att delegera beslutanderätt till förhandlare, förhandlingschef och biträdande förhandlingschef att besluta om vilka befattningar inom Umeå kommun som anses omfattas av registerkontroller från belastnings- och misstankeregistret inför arbete. Detta för att kunna hantera när ändringar sker i personalstruktur, rättspraxis eller lagstöd och nya kategorier av arbetstagare därmed ska uppvisa registerutdrag inför arbete. Delegat ska inför beslut samråda med berörd förvaltning.

att delegera beslutanderätt till förhandlare, förhandlingschef och biträdande förhandlingschef att besluta om undantag från förnyad kontroll inför återanställning i samma befattning inom en viss tid från den senaste registerkontrollen. En förutsättning är att undantaget avser en kommunövergripande tillämpning för den aktuella lagens område. Delegat ska inför beslut samråda med berörd förvaltning.

Ärendebeskrivning

I Umeå kommun är kommunstyrelsen enligt reglemente anställande myndighet och därmed ansvarig att besluta i frågor som gäller inriktningsbeslut och tolkning av arbetsrättsliga förutsättningar, såsom krav på registerkontroller inför anställning i kommunens verksamheter.

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00698

Redan idag sker inför anställning en rad kontroller och i delar av verksamheten har det sedan tidigare funnits ett rättsligt stöd att kräva registerutdrag som underlag inför bedömning. Främst har denna lagstiftning nyttjats inom barn- och utbildningsverksamheter samt socialtjänstverksamhet i enlighet med tidigare kommunala beslut.

Under senaste år har en rad tillkommande och förändrade omvärldsfaktorer nationellt och lokalt satt ljuset på behov av att registerkontroller ska göras även inför andra anställningar, bland annat inom funktionshinder- och äldreomsorgsverksamhet. Äldre och personer med funktionsnedsättning kan ofta ha ett skyddsbehov utifrån nedsatt fysisk, psykisk eller intellektuell förmåga och kan ha svårigheter att skydda sig mot brott. Dessa grupper är särskilt utsatta genom sin beroendeställning i relation till vård- och omsorgspersonal. Särskilt framträdande är skyddsbehovet när insatser sker i den enskildes hem. Behov uppmärksammas nationellt om att kommunerna behöver författningsstöd för att kunna göra registerkontroll av den som erbjuds anställning eller på annan liknande grund erbjuds eller tilldelas uppgifter för att utföra vissa insatser i hemmet åt äldre eller personer med funktionsnedsättning.

För att förtydliga Umeå kommuns principer och ställningstaganden kring registerutdrag från brotts- och misstankeregister inför anställning, har Stadsledningskontorets HR-avdelning genom uppdrag från personalnämnden och kommunstyrelsen under 2025 utrett möjlighet till bredare tillämpning i Umeå kommun utifrån befintliga lagkrav och lagmöjligheter till registerkontroll inför anställning. Implementering av förväntad ny lagstiftning utifrån Ds 2024:24 och nu lagda lagrådsremiss Utökade registerkontroller vid anställning i kommun.

Stadsledningskontoret har även sett över möjligheten att inhämta uppgifter ur belastnings- och misstankeregister vid anställning eller annan form av tjänstgöring i kommunal vård och omsorg, i väntan på att nationell lagstiftning träder i kraft 1 mars 2026. Bilagda utredning omfattar därför vilka risker och möjliga hinder som föreligger fram tills fullt lagstöd finns för registerkontroller vid arbete i hemmet åt äldre personer eller vuxna med funktionsnedsättning. För att kommunens grundprincip för området ska kunna upprätthållas föreslås även ny delegation från kommunstyrelsen till förvaltningen.

Stadsledningskontorets rapport omfattar inte förslag till hantering av registerkontroll i syfte att upprätthålla ett verksamhetsskydd som föreslås i Ds 2024:24 och lagrådsremissens förslag anställda i vissa ledande befattning. Inte heller omhändertas eventuella tillkommande förslag till

Tjänsteskrivelse

Dnr: KS-2025/00698

lagstiftning med anledning av den i september 2025 lagda
Kommittédirektivet för ”Ett ändamålsenligt regelverk för bakgrunds-
kontroller” (Dir. 2025:83).

Beslutsunderlag

Personalnämndens protokoll 2025-12-02.

Rapport: Registerkontroller inför arbete

Bilaga 1: Stadsledningskontorets rättsutredning avseende samtycke för
registerkontroll vid anställning, Umeå kommun

Beredningsansvariga

Karin Ahnqvist, HR-direktör

Beslutet ska skickas till

HR-direktör för vb till berörda

Elin Pietroni
stadsdirektör

Fredrik Åberg
Ledningskoordinator

Samtycke till registerkontroll i kommunal vård och omsorg en juridisk analys

Sammanfattning

I dagsläget finns lagstiftning som medger registerkontroll vid anställning till vissa yrken t.ex. inom skolan. Någon motsvarande lagstiftning gällande arbete med äldre och vuxna med funktionsnedsättningar finns inte. En registerkontroll av redan anställd eller vid anställningsförfarandet baserad på enskilds samtycke bedöms strida mot grundlag (1 kap. 2 § regeringsformen), EU lagstiftning (art. 7 dataskyddsförordningen) samt Europakonventionen för mänskliga rättigheter (artikel 8). Vår rekommendation är att invänta nationell lagstiftning på området.

Bakgrund

Kommunstyrelsen (KS) har i KS-2025/00698, §148 beslutat att skicka ett nämndinitiativ till stadsledningskontoret för beredning av möjligheten att på frivillig basis, inhämta uppgifter ur belastnings- och misstankeregister vid anställning eller annan form av tjänstgöring i kommunal vård och omsorg. För aktuellt uppdrag har detta tolkats avse slutkandidaten vid ett anställningsärende.

Registerutdrag

I dagsläget finns lagstiftning som medger registerkontroll vid anställning till vissa yrken, t.ex. anställning på skola eller familjehem. Någon motsvarande lagstiftning gällande arbete med äldre och vuxna med funktionsnedsättningar finns inte idag men det finns en lagd lagrådsremiss i frågan (Lagrådsremiss Utökade registerkontroller vid anställning i kommun, 9 oktober 2025). I de registerkontrollerna som lagligen sker idag visar utdragen inte påföljder för alla typer av brott. Den arbetssökande ska heller inte lämna in några registerutdrag till den möjliga arbetsgivaren utan de ska endast visas upp innan anställning sker. Arbetsgivaren har i förarbetena ansetts sakna laglig grund (enligt GDPR) för den personuppgiftsbehandling det skulle innebära att spara en kopia av utdragen. Ingen av lagarna som finns idag bygger på någon frivillighet från den arbetssökandes sida.

Misstankeregister

Misstankeregistret är ett register som förs av Polismyndigheten över de som är skäligen misstänkt för brott eller har begärts överlämnade eller utlämnade för brott. Registret innehåller personinformation och uppgifter om de brott som misstanken avser.

Det är normalt inte möjligt för den enskilde att själv få ett utdrag ur misstankeregistret. Ett undantag är vid ansökan om anställning vid HVB-hem eller familjehem som tar emot

barn då det finns lagkrav på uppvisande av sådant innan anställning. I ett sådant utdrag kommer inte alla uppgifter i registret synas utan utdraget är begränsade till om åtal väckts för vissa angivna brott t.ex. barnpornografibrott. Utdraget visar även om åtal väckts för medverkan eller försök till dessa brott.

Belastningsregister

Belastningsregistret är ett register som förs av Polismyndigheten enligt lag (1998:620) om behandlingsregister. Belastningsregistret innehåller uppgifter om domar, beslut, strafförelägganden, föreläggande av ordningsbot och åtalsunderlåtelse samt i vissa fall utländska domar. Belastningsregistret gallras löpande t.ex. utdömda fängelsestraff gallras 10 år efter frigivningen. Ett tomt belastningsregisterutdrag bevisar bara att personen inte varit dömd för en viss typ av brott inom en viss tidsperiod.

Frågan om samtycke för uppvisande av registerutdrag

Europakonventionen för mänskliga rättigheter

Av artikel 8.1 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, och de grundläggande friheterna, följer att var och en har rätt till respekt för bland annat sitt privatliv. Bestämmelsen innebär primärt att det allmänna ska avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. Skyddet som följer av 2 kap. 6 § andra stycket RF och artikel 8.1 i Europakonventionen får – under vissa närmare angivna förutsättningar – begränsas endast genom lag (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF och artikel 8.2 i Europakonventionen).

Regeringsformen

Att det allmänna ska värna den enskildes privatliv kommer till uttryck genom målsättningsstadgandet i 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen (RF).

Detta innebär att vi alla, gentemot det allmänna, är skyddade mot sådana betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden (2 kap. 6 § andra stycket RF). Det framgår också i 1 kap. 1 § tredje stycket RF att de offentliga makten utövas under lagarna vilket betyder att en myndighet alltid måste ha stöd i lag för de åtgärder den vidtar.

Dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen (GDPR) ställer som grundkrav, för att en personuppgiftsbehandling ska vara tillåten, att det finns en rättslig grund (art. 5.1a) och att den personuppgiftsansvarige (kommunala nämnden) ska kunna bevisa regelefterlevnad (art. 5.2 GDPR). Artikel 10 GDPR styr behandlingen av personuppgifter kopplat till fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser. Behandling av sådana uppgifter får bara göras under kontroll av myndighet eller när behandlingen är tillåten enligt nationell rätt eller EU-rätt. Uppgifter från både förundersökning och rättegång

omfattas av bestämmelsen oberoende av om det åtalade brottet har styrkts eller inte. Uppgifter om brottsmisstankar får också anses omfattas av artikel 10 GDPR om det finns en viss konkretisationsgrad, det vill säga att misstanken rör sig om ett visst brott.

Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB) har i en riktlinje (05/2020) uttalat att det är problematiskt att arbetsgivare behandlar befintliga eller framtida anställdas personuppgifter baserat på samtycke, eftersom det är osannolikt att samtycket ges frivilligt. Vid sådan behandling av anställdas personuppgifter kan och bör den lagliga grunden i de allra flesta fall inte utgöras av arbetstagarens samtycke.

Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) skriver på sin webbsida gällande ”brottsuppgifter i arbetslivet” att *”Ingen arbetsgivare kan använda samtycke som rättslig grund för att behandla den här typen av uppgifter.”* med syftning på uppgifter om lagöverträdelser. De skriver också att *”Utan särskilt författningsstöd är det inte tillåtet enligt dataskyddsförordningen att behandla personuppgifter om lagöverträdelser i samband med kontroll av utdrag ur belastningsregistret.”*

Reglerna om samtycke

Enligt artikel 6.a GDPR är samtycke en rättslig grund för personuppgiftsbehandling. Villkoren för ett giltigt samtycke framgår av artikel 7 GDPR. Enligt artikel 4.11 i GDPR ska giltigt samtycke vara frivilligt, specifikt, informerat och bestå av en otvetydig viljeyttring där personen genom uttalande eller bekräftande handling, exempelvis underskrift, godtar personuppgiftsbehandlingen. Tysta/passiva samtycken är inte tillåtna enligt GDPR. Frivillighetskravet innebär att om möjligheten att välja fritt saknas eller om den som erbjuds att lämna samtycke kan drabbas av negativa konsekvenser av att vägra blir samtycket ogiltigt. Samtycket blir även ogiltigt om den som lämnat samtycke inte har möjlighet att återta det när som helst under processen. Den som erbjuds möjligheten att lämna samtycke måste alltså ha en äkta valmöjlighet att antingen godta eller avslå de premisser som ges av personuppgiftsansvarig. Om så inte är fallet är samtycket ogiltigt och behandlingen därmed olaglig.

Samtycke enligt artikel 7 GDPR motsvarar det samtycke som krävs enligt 2 kap. 6 § RF för intrång i den personliga integriteten. Enligt denna krävs i likhet med GDPR att samtycket är informerat, frivilligt, särskilt och utgörs av en otvetydig viljeyttring. Lydelsen motsvarar även den i den tidigare gällande personuppgiftslagen (1998:204) (PuL), vilken varit vägledande för samtyckesbegreppet i RF. Det är därför nödvändigt att också granska samtycke enligt PuL för bättre förståelse för hur samtycket enligt 2 kap. 6 § RF ska tolkas. I relation till rekvisiten ”uttryckligt och otvetydigt” kan det förstås som att antingen har samtycket lämnats eller inte, och det finns inget mellanläge i frågan. Härtill hör att det inte får finnas några tveksamheter om samtycket lämnas frivilligt.

Justitieombudsmannen (JO) har riktat allvarlig kritik mot Södertälje kommun (JO 7143-2022) med anledning av att utdrag ur belastningsregistret samlades in som en del av

omfattande bakgrundskontroller. JO menade dels att det saknades lagstöd för utdraget, dels att kontrollerna utgjorde ett betydande ingrepp i den personliga identiteten. Detta bedöms ha gjorts utan samtycke då kommunen enbart informerat via intranätet om att kontrollerna skulle ske. JO framhöll skyddet mot intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke i 2 kap. 6 § RF. JO menade i samtyckesfrågan att det är tveksamt om en anställd över huvud taget kan lämna giltigt samtycke till kontrollerna under pågående anställning. Gällande kontroll av slutkandidaten inför anställning valde JO att inte uttala sig om huruvida det finns ett rättsligt samtycke eller om kontrollerna strider mot 2:6 RF. JO gav dock kommunen en erinran om att värna om den enskildes privatliv i enlighet med 1 kap. 2 § fjärde stycket RF.

Bedömning av möjligheten att på frivillig basis inhämta uppgifter ur belastnings- och misstankeregister

I aktuell situation saknas lagstöd för den föreslagna åtgärden (kontroll av belastningsregister innan och under anställning) och i stället har det föreslagits, inom ramen för detta uppdrag, att en sådan kontroll ska ske med samtycke som laglig grund.

Generellt går samtycke inte att använda som grund när det råder stor ojämlikhet mellan de berörda parterna. Det går inte att bortse från faktumet att en anställd eller arbetssökande befinner sig i en underordnad position gentemot arbetsgivaren. Det är därmed givet att vägran att ge samtycke till personuppgiftsbehandling kan medföra en rädsla för negativa konsekvenser. Det torde därför vara ytterst sällan det är möjligt att behandla anställdas eller framtida anställdas personuppgifter med stöd i samtyckesgrunden eftersom det är osannolikt att samtycket är genuint med hänsyn till maktobalansen mellan parterna. Detta innebär dock inte att samtycke aldrig får/kan användas som grund för personuppgiftsbehandling av anställda eller blivande anställdas personuppgifter. Arbetsgivaren måste kunna visa att samtycket faktiskt varit genuint. Det räcker alltså inte med att arbetsgivaren påstår att det är frivilligt, eftersom den anställda ändå kan känna press till att samtycka.

I litteraturen benämns det som vanskligt att använda samtycke som rättslig grund för personuppgiftsbehandling i såväl anställningsförhållanden som vid rekrytering (Wendelby & Wetterberg, 2019, s. 403). Samtycke som rättslig grund för personuppgiftsbehandling kan således betraktas som en olämplig rättslig grund när det kommer till sysselsättningsförhållanden (SKR, *Personuppgifter i arbetslivet*, 2021, s. 9 och 15). Detta med hänsyn till frivillighetskravet och dess svårigheter i ett beroendeförhållande. Olämpligheten gäller för befintliga anställda såväl som vid rekrytering. Vidare saknas möjlighet för ett fackförbund att samtycka åt sina medlemmar vägnar.

Det är tveksamt att en arbetssökande verkligen kan ha möjlighet att välja bort jobb med frivilligt krav på utdrag från belastningsregister. Arbetsförmedlingen skriver på sin

webbsida om villkor för att behålla A-kassa att krävs det att den arbetssökande tackar ja till jobb som denne blir erbjuden. Om en kommun har ett frivilligt uppvisande av belastningsregister som sista steg i rekryteringsprocessen kan det för någon som är inskriven hos arbetsförmedlingen inte vara ett alternativ att vägra. Som inskriven hos arbetsförmedling krävs det också ett aktivt jobbsökande, vilket i praktiken innebär att utbildad omsorgspersonal kan vara tvungen att söka jobb med krav på uppvisande av belastningsregister om det inte finns tillräckligt många andra lämpliga jobb. Det blir då synnerligen problematiskt att hävda att ett äkta samtycke finns när det mer eller mindre blir ett krav för att inte gå utan ersättning. I regeringens utredning om en ny lag som medger registerkontroll för personal som utför vissa uppgifter i hemmet hos äldre och vuxna personer med funktionsnedsättningar framhölls även att syftet med kontrollerna är att få tillräckligt med underlag för att bedöma om anställning ska ingås eller inte (Ds 2024:24 s. 198). Frivilliga kontroller kan inte tänkas ha något annat syfte. De negativa konsekvenserna vid nekat samtycke är därför konkreta.

Samma situation kan uppstå när det är frågan om en person som redan har en anställning och söker en ny tjänst. Exempelvis skulle personen kunna vara utsatt för kränkande särbehandling på sin befintliga arbetsplats och därför ha ett starkt behov av en ny tjänst. I en sådan situation skulle den arbetssökande hamna i en underordnad maktposition på arbetsmarknaden i likhet med en arbetslös person.

Rekommendation från dataskyddsombudet

Då det är frågan om personuppgiftsbehandling har samråd skett med kommunens dataskyddsombud (jmf. skyldigheten i artikel 38.1 GDPR). Dataskyddsombudet bedömer att föreslaget om frivilliga kontroller mycket sannolikt innebär ett brott mot reglerna i GDPR och avråder personuppgiftsansvariga från att gå vidare med föreslagen lösning. I stället rekommenderas nämnderna att invända nationell lagstiftning då GDPR i art. 88 ger möjlighet till sådan nationell lagstiftning gällande anställningsförhållanden.

Slutsats

Av utredningen framgår att samtycken vid anställningsförfarandet i normalfallet är ogiltigt på grund av att de inte kan anses ha lämnats frivilligt på grund av det ojämlika maktförhållandet mellan parterna. JO har valt att inte ta ställning till frågan om samtycke vid rekrytering är giltigt utifrån RF. Utifrån kraven för giltigt samtycke i artikel 7 GDPR samt 2 kap. 6 § RF bedöms det som sannolikt att det alltid kommer finnas en osäkerhet från den arbetssökandes perspektiv ifall den kan komma att drabbas av negativa konsekvenser vid nekat samtycke till registerutdrag inför en anställning. Som myndighet finns också ett ansvar gentemot medborgarna och en skyldighet att inte utöva makt utan lagstöd. Den enskilde saknar också helt möjlighet att själv utfå ett utdrag ur misstankeregistret utan uttryckligt lagstöd varför frågan om uppvisande av sådant med samtycke som grund aldrig kan bli aktuell.

6(6)

Det kan alltså sammanfattningsvis inte identifieras något lagligt stöd för att begära och behandla uppgifter ut belastningsregistret eller misstankeregistret på frivillig basis vid anställningsförfarandet i kommunal vård och omsorg. Istället riskerar kommunen att bryta mot svensk grundlag och EU-lagstiftning samt ådra sig skadestånd, sanktionsavgifter och JO kritik om man genomför föreslagen lösning. Dataskyddsombudet avråder också personuppgiftsansvariga från att gå vidare med förslaget och rekommenderar istället att nämnderna inväntar svensk lagstiftning i frågan.

Lennart Nilsson, kommunjurist
Eric Lindström, kommunjurist
Sara Smith, praktikant



Registerkontroller från brotts- och misstankeregistret inför arbete

Översyn av aktuell tillämpning samt hantering av förväntad
ny lagstiftning ”*Utökande registerkontroller vid anställning i
kommun*”.

Innehållsförteckning

Bakgrund till rapport	3
Arbete med att omhänderta förslagen	4
Avgränsningar för aktuellt uppdrag	4
Gällande lagstiftning och rättsläge	5
Förväntad ny lagstiftning.....	6
Registerkontroller utan lagstöd – utdrag för enskild person	6
Förslag; förtydliganden utifrån gällande lagstiftning	7
Stöd- och omsorgsförvaltningen.....	7
Fritidsförvaltningen.....	9
Kulturförvaltningen.....	9
För- och grundskoleförvaltningen	9
Gymnasieförvaltningen.....	10
Teknik- och fastighetsförvaltningen	10
Stadsledningskontoret.....	10
Äldreomsorgsförvaltningen.....	11
Stadsbyggnadsförvaltningen.....	11
Förslag; hantering av registerutdrag vid arbete med äldre och vuxna med funktionsnedsättning	12
Lagförslaget.....	12
Äldreomsorgsförvaltningen.....	13
Stöd- och omsorgsförvaltningen	13
Förslag; hantering fram till dess att eventuell ny lagstiftning beträffande arbete med äldre personer och vuxna personer med funktionsnedsättning trätt i kraft	14

Bakgrund till rapport

Med anledning av en förändrad samhällskontext och ökade krav på trygghet i välfärden sker nu förändringar på lagstiftningsnivå för att stärka kommunernas möjligheter att förebygga otillåten påverkan, infiltration och annan kriminalitet. En viktig del är att stärka kommunernas möjlighet att kontrollera brottsregistret och misstankeregistret som en del av arbetsgivarens samlade beslutsunderlag inför arbete.

Med anledning av ovan har Umeå kommun gjort en översyn av aktuell tillämpning samt tagit fram förslag på hantering av förväntad ny lagstiftning för arbete med äldre personer och vuxna personer med funktionsnedsättning.

Registerkontroll vid arbete med äldre personer och vuxna personer med funktionsnedsättning

Regeringen beslutade i februari 2024 att ge en utredare i uppdrag att, i ett så kallat snabbspår, se över om kommunerna bör få utökade möjligheter att göra kontroller från belastningsregistret och misstankeregistret av anställda och personer som erbjuds anställning och uppdrag. Utredningen "Utökade registerkontroller vid anställning i kommun", DS:2024:24 presenterades i oktober 2024. En lagrådsremiss presenterades 9 oktober 2025. Lagstiftningsprocessen har tagit längre tid än vad regeringen ursprungligen tänkt. Status nu är att lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2026.

Kommuner ska enligt lagrådsremissen i fler fall än i dag kunna ta del av information från belastningsregistret – och i vissa fall även misstankeregistret – innan de anställer någon. Syftet är att motverka att personer med brottsliga eller skadliga intentioner tar anställning i kommunala verksamheter.

Reglerna föreslås gälla för personer som ska

- arbeta i hemmet åt äldre personer eller vuxna med funktionsnedsättning,
- arbeta med barn (skärpningar av några befintliga lagar), och
- anställas till vissa ledande befattningar inom kommuner.

I dagsläget finns ännu ingen proposition, förslag till lag, men Umeå kommun förbereder ändå en hantering utifrån de förslag som presenteras i lagrådsremissen med fokus på kontroller för de medarbetare som ska arbeta med äldre personer och vuxna personer med funktionsnedsättning.

Arbete med att omhänderta förslagen

För att förtydliga Umeå kommuns principer och ställningstaganden kring registerutdrag från brotts- och misstankeregister inför anställning fick Stadsledningskontorets HR i uppdrag att:

1. Se över tillämpningen i Umeå kommun utifrån befintliga lagkrav och lagmöjligheter till registerkontroll.
2. Ta fram förslag på implementering av förväntad ny lagstiftning gällande registerkontroll vid arbete med äldre personer och vuxna personer med funktionsnedsättning.

Stadsledningskontoret HR ansvarar för att förbereda Umeå kommun för "Registerkontroll vid arbete med äldre personer och vuxna personer med funktionsnedsättning" i samråd med berörda förvaltningars HR.

Avgränsningar för aktuellt uppdrag

Lagstiftaren arbetar med fler förslag till ändringar i andra lagar om registerkontroller parallellt med registerkontroller vid arbete med äldre personer och vuxna personer med funktionsnedsättning. Regeringen har bland annat föreslagit en ny lag om registerkontroller för att skydda kommunens verksamheter samt gett flera förslag om skärpningar av befintliga lagar om registerkontroll inför arbete med barn.

Ansvar för att konkret förbereda Umeå kommun på förväntad lagstiftning om registerkontroll vid anställning till ledande befattningar i kommuner kräver en särskild analys. Det är inte berett i detta ärende. Förslagen till beslut om generellt ställningstaganden till registerkontroller samt att kommunstyrelsen delegerar beslutanderätt i frågan är dock två verktyg som Umeå kommun redan idag kan ta till för att underlätta hanteringen att införa kontroller med stöd av lagen när den väl är på plats, och andra tänkbara förändringar på lagstiftningsområdet.

Gällande lagstiftning och rättsläge

Möjligheten att göra registerkontroller regleras bland annat i lagarna om belastnings- och misstankeregister (1998:620, 1998:621) samt tillhörande förordningar (1999:1134, 1999:1135). Dessa ger vissa myndigheter fullständig tillgång till registren och andra rätt att få utdrag för särskilda ändamål. Tillgången till misstankeregistret är mer begränsad än till belastningsregistret. I säkerhetsskyddslagen (2018:585) finns bestämmelser om säkerhetsprövning för den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet. En sådan säkerhetsprövning sker bland annat genom registerkontroll.

För vissa anställningar, uppdrag eller praktikplatser krävs enligt lag att den sökande visar ett begränsat utdrag ur belastningsregistret och ibland även misstankeregistret. Utdragen omfattar brott som bedöms relevanta för att skydda berörda målgrupper och verksamheter. I andra fall finns inget krav, men arbetsgivaren har lagstadgad möjlighet att besluta om kontroll. Se sammanställning i tabellen nedan.

Aktuella lagkrav/lagstöd som är tillämpliga för Umeå kommun som anställande myndighet

Lag	Förkortning i detta dokument	Kommentar
Lag (2007:171) om registerkontroll av personal vid vissa boenden som tar emot barn.	Registerkontroll boende för barn	Obligatorisk kontroll. Arbetsgivaren är skyldig att begära utdrag ur belastningsregistret.
Skollagen (2010:800)	Registerkontroll skolverksamhet	Obligatorisk kontroll. Arbetsgivaren är skyldig att begära utdrag ur belastningsregistret.
Lag (2013:852) om registerkontroll av personer som ska arbeta med barn	Registerkontroll barn (direkt och regelbunden kontakt).	Möjliggör kontroll. Frivilligt för arbetsgivaren att begära utdrag ur belastningsregistret. Förändringar föreslås, DS2024:24.
Lag (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder	Registerkontroll barn LSS	Obligatorisk kontroll. Arbetsgivaren är skyldig att begära utdrag ur belastningsregistret. Förändringar föreslås, DS2024:24.
Säkerhetsskyddslagen 2018:585		Kommunen avgör vilka roller som deltar i säkerhetskänslig verksamhet och registerkontrollen görs då av säkerhetspolisen.

Kommunen kan som socialnämnd, överförmyndare och dylikt ha separata rättigheter till registerkontroller. Dessa berörs inte här.

Förväntad ny lagstiftning

Lagförslag om utökade möjligheter till kontroller för arbetsgivare:

Förslag:	Förkortning i detta dokument	Kommentar
Lag om registerkontroll vid arbete med äldre personer och vuxna personer med funktionsnedsättning	Registerkontroll äldre/vuxna med funktionsnedsättning	Möjliggör kontroll. Förslag på ny lag. DS2024:24. Lagrådsremiss Utökade registerkontroller vid anställning i kommun, 9 oktober 2025.
Lag om registerkontroll vid anställning till ledande befattningar i kommuner	Registerkontroll ledande eller befattning väsentlig betydelse för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag	Möjliggör kontroll. Förslag på ny lag. DS2024:24. Lagrådsremiss Utökade registerkontroller vid anställning i kommun, 9 oktober 2025

Registerkontroller utan lagstöd – utdrag för enskild person

Det finns ingen uttrycklig generell rätt för arbetsgivare att begära att en arbetssökande eller medarbetare uppvisar ett utdrag från brottsregistret, utöver de lagar som formellt kräver eller ger möjlighet till kontroll (se ovan). Den enskilde har rätt att få ut ett utdrag om sig själv med stöd av lag om belastningsregister. Den enskilde har inte någon motsvarande rätt gällande misstankeregistret. Arbetsgivaren måste beakta:

- **Europakonventionen (EKMR) och regeringsformen (RF):** Privatlivet är skyddat enligt artikel 8 i EKMR och 2 kap. 6 § RF. Inskränkningar får endast ske med lagstöd. För offentliga myndigheter (kommunala nämnder) gäller också enligt 1 kap. 1 § RF att den offentliga makten utövas under lagarna vilket betyder att kommunen behöver stöd i lag för alla åtgärder den vidtar.
- **GDPR:** Personuppgiftsbehandling kräver bland annat rättslig grund och dokumentation av regelefterlevnad (art. 5). Uppgifter om brott får endast behandlas under myndighetskontroll eller med stöd i lag (art. 10).
- **Samtycke:** Måste vara frivilligt, informerat och otvetydigt. I beroendeförhållanden, som vid anställning eller ansökan om anställning, är samtycke sällan giltigt.

Dataskyddsombudet bedömer att registerkontroller utan uttryckligt lagstöd strider mot GDPR och rekommenderar att personuppgiftsansvariga nämnder inväntar nationell lagstiftning.

Kommunjuristerna har i särskilt utredning (bilaga 1) inte kunnat identifiera någon möjlighet att begära in och behandla uppgifter ur belastningsregistret eller misstankeregistret utan uttryckligt lagstöd (det är inte möjligt att använda enskildes samtycke som grund). I stället lämnas rekommendationen att inte gå vidare med förslag på registerkontroller innan lagstöd finns. Väljer man att ändå gå vidare och införa registerkontroller utan lagstöd riskerar man att bryta mot både svensk grundlag och EU-lagstiftning samt ådra sig skadestånd, sanktionsavgifter och JO kritik.

Förslag till förtydliganden utifrån gällande lagstiftning

Stöd- och omsorgsförvaltningen

Registerkontroll boende för barn

Utifrån befintlig lag gällande *”Utdrag för arbete på HVB-hem (2007:171)”* föreslås förtydligandet i Umeå kommun att följande personalkategorier uppvisar registerutdrag;

- alla socialsekreterare EKB/ensamkommande barn Myndighetsutövning,
- all personal inklusive enhetschefer på boenden för barn och unga inom Individ och familjeomsorgen,
- (se även de personkretsar som i Umeå kommun är anställda vid Teknik- och fastighetsförvaltningen men utför arbete inom skyddade verksamheter/med skyddade grupper).

Arbetsgivaren är enligt lag skyldig att kontrollera belastningsregistret och misstankeregistret inför att någon:

- erbjuds en anställning
- tilldelas uppgifter genom ett uppdrag
- tilldelas uppgifter genom praktiktjänstgöring, volontärarbete eller likande
- tilldelas uppgifter genom en anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten.
- medarbetare som under en pågående anställning i Umeå kommun tilldelas nya arbetsuppgifter i verksamhet som omfattas av lagen. En registerkontroll ska göras inför att personen tilldelas nya uppgifter, till exempel vid tillfällig eller stadigvarande förflyttning eller befordran.

Registerkontroll barn (direkt och regelbunden kontakt)

Utifrån *”Utdrag för arbete med barn i annan verksamhet. 1 och 3 §§ lag (2013:852)”* föreslås förtydligandet i Umeå kommun att det blir obligatoriskt att följande personalkategorier uppvisar registerutdrag;

- all personal på Familjehemscentrum, Individ och familjeomsorg,

- all personal på öppenvård/familjebehandling, Individ- och familjeomsorg,
- personal som arbetar mot barn och unga inom erbjudandeverksamheter Individ- och familjeomsorg (Fältpedagog, familjerådgivare, socialassistent),
- all personal på Barn och Unga, Myndighetsutövning,
- socialsekreterare Familjerätt, Myndighetsutövning.
- (se även de personkretsar som i Umeå kommun är anställda vid Teknik- och fastighetsförvaltningen men utför arbete inom skyddade verksamheter/med skyddade grupper).

Arbetsgivaren ska begära ett utdrag från belastningsregistret och misstankeregistret inför att någon:

- erbjuds en anställning
- tilldelas uppgifter genom ett uppdrag
- tilldelas uppgifter genom praktiktjänstgöring
- tilldelas uppgifter genom en anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten.

Redan anställda omfattas inte av registerkontrollen, även om dessa inom ramen för anställningen erhåller nya arbetsuppgifter. Det framgår uttryckligen av förarbetena till denna lag.¹

Registerkontroll barn LSS

Utifrån *Lag (2010:479) om registerkontroll av personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder* föreslås förtydligandet att följande personalkategorier uppvisar registerutdrag;

- all personal inklusive enhetschefer som utför insatser åt barn med funktionshinder, exempelvis HSL-personal, stödassistenter, stödpersonal, boendehandledare.
- (se även de personkretsar som i Umeå kommun är anställda vid Teknik- och fastighetsförvaltningen men utför arbete inom skyddade verksamheter/skyddade grupper).

Arbetsgivaren är enligt lag skyldig att kontrollera belastningsregistret och inför att någon:

- erbjuds en anställning
- tilldelas uppgifter som uppdragstagare
- tilldelas uppgifter i som anställd hos bemanningsföretag eller annan som ingått avtal med den som bedriver verksamheten
- erbjuds praktik.
- Även medarbetare som under en pågående anställning i Umeå kommun tilldelas nya arbetsuppgifter i verksamhet som omfattas av lagen ska kontrolleras. Registerkontrollen ska

¹ Prop 2012/13:194 s 45, ”Redan anställda omfattas inte av registerkontrollen, även om dessa inom ramen för anställningen erhåller nya arbetsuppgifter.”

göras inför att personen tilldelas nya uppgifter, till exempel vid tillfällig eller stadigvarande förflyttning eller befordran.²

Fritidsförvaltningen

Registerkontroll barn (direkt och regelbunden kontakt)

Utifrån ”Utdrag för arbete med barn i annan verksamhet. 1 och 3 §§ lag (2013:852)” föreslås det att följande personalkategorier uppvisar registerutdrag;

- idrottsplatsarbetare samt enhetschefer på Fritid drift,
- all personal samt enhetschefer som befinner på badanläggningar,
- all personal på Fritid Unga samt enhetschefer och verksamhetschef.

Kulturförvaltningen

Registerkontroll barn (direkt och regelbunden kontakt)

Utifrån ”Utdrag för arbete med barn i annan verksamhet. 1 och 3 §§ lag (2013:852)” föreslås det att följande personalkategorier uppvisar registerutdrag;

- All personal samt enhetschefer på bibliotek (vissa bibliotek ligger i skolbyggnad + gemensam bemanningsplanering),
- all personal och enhetschefer inom Kulturskolan,
- alla värdar på Kvinnohistoriskt museum (tar emot barngrupper).

För- och grundskoleförvaltningen

Registerkontroll skolverksamhet

Utifrån ”Utdrag för arbete inom skola eller förskola” ska följande personalkategorier uppvisa registerutdrag (Skollagen 2:a kap 31 § 2010:800);

- All personal som är stationerad eller utför arbete på anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola, förskola, anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola, förskola, förskoleklass, grundskola, specialskola, sameskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet (till exempel öppen förskola, öppen fritidsverksamhet, omsorg under tid då förskola och fritidshem inte erbjuds).
- se även de personkretsar som i Umeå kommun är anställda vid Teknik- och fastighetsförvaltningen men utför arbete inom skyddade verksamheter/ med skyddade grupper.

² Jämför Prop 2009/10:176 s 72.

Gymnasieförvaltningen

Registerkontroll skolverksamhet

Utifrån "Utdrag för arbete inom skola eller förskola" ska följande personalkategorier uppvisa registerutdrag (Skollagen 2:a kap 31 § 2010:800);

- All personal som är stationerad eller utför arbete på anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola, förskola, anpassad grundskola, anpassad gymnasieskola, förskola, förskoleklass, grundskola, specialskola, sameskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet (till exempel öppen förskola, öppen fritidsverksamhet, omsorg under tid då förskola och fritidshem inte erbjuds).
- se även de personkretsar som i Umeå kommun är anställda vid Teknik- och fastighetsförvaltningen men utför arbete inom skyddade verksamheter/ med skyddade grupper.

Teknik- och fastighetsförvaltningen

All personal som i sitt arbete befinner sig i miljöer som berörs av "Utdrag för arbete inom skola eller förskola ", "Utdrag för arbete på HVB-hem (2007:171)", Utdrag för personal som utför vissa insatser åt barn med funktionshinder (2013:852)", "Registerkontroll vid arbete med äldre och personer med funktionsnedsättning" eller " Utdrag för arbete med barn i annan verksamhet. 1 och 3 §§ lag (2013:852)". Detta innefattar;

- all personal inom Måltidsservice som befinner sig i miljöer som berörs av någon av ovanstående lagstiftningar (måltidsbiträde, kock, kock med driftsansvar, enhetschefer)
- all personal inom Städ- och verksamhetsservice som befinner sig i miljöer som berörs av någon av ovanstående lagstiftningar (lokalvårdare, servicetekniker, vaktmästare, enhetschefer)
- all personal inom Gator och parker som befinner sig i miljöer som berörs av någon av ovanstående lagstiftningar (driftsamordnare, parkarbetare, anläggningsarbetare/maskinförare, driftområdeschef)
- all personal inom Fastighet som befinner sig i miljöer som berörs av någon av ovanstående lagstiftningar (driftsamordnare, driftingenjör, fastighetsskötare, fastighetstekniker, drifttekniker, byggnadssnickare, bygglidare, elektriker, målare, murare, snickare, tekniker, arbetsledare, driftområdeschef)
- all personal inom DOIT som befinner sig i miljöer som berörs av någon av ovanstående lagstiftningar (servicetekniker, It-tekniker).

Stadsledningskontoret

Inget aktuellt lagstöd.

Äldreomsorgsförvaltningen

Inget aktuellt lagstöd.

Stadsbyggnadsförvaltningen

Inget aktuellt lagstöd.

Förslag till hantering av registerutdrag vid arbete med äldre och vuxna med funktionsnedsättning

Nedan presenteras lagförslaget om registerkontroll vid arbete med äldre personer och vuxna personer med funktionsnedsättning, enligt DS 2024:24, samt vilka befattningar inom Umeå kommun som berörs."

Lagförslaget

Äldre och personer med funktionsnedsättning kan ofta ha ett skyddsbehov utifrån nedsatt fysisk, psykisk eller intellektuell förmåga och kan ha svårigheter att skydda sig mot brott. Dessa grupper är särskilt utsatta genom sin beroendeställning i relation till vård- och omsorgspersonal. Särskilt framträdande är skyddsbehovet när insatser sker i den enskildes hem. Kommunerna kan därför genom en ny lag få författningsstöd för att kunna göra registerkontroll av den som erbjuds anställning eller på annan liknande grund erbjuds eller tilldelas uppgifter för att utföra vissa insatser i hemmet åt äldre eller vuxna personer med funktionsnedsättning.

Lagen ska vara tillämplig vid insatser enligt socialtjänstlagen, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och 12 kap. hälso- och sjukvårdslagen. Det handlar om insatser i personens hem såsom hemtjänst, boendestöd och personlig assistans men också insatser i sådana boenden som är att betrakta som den enskildes hem, såsom särskilda boenden för äldre och personer med funktionsnedsättning, biståndsbedömda trygghetsboenden för äldre eller bostad med särskild service för vuxna. Även insatsen korttidsvistelse utanför det egna hemmet föreslås omfattas av lagen.

Registerkontrollen ska ske genom att den som erbjuds en anställning eller tilldelas vissa arbetsuppgifter ska visa upp ett begränsat registerutdrag på vård- och omsorgsverksamhetens begäran. Utdraget ska omfatta en kontroll av domar, beslut eller strafföreläggande där någon annan påföljd än böter har dömts ut för vissa brottsbalksbrott i

- 3 kap. (liv och hälsa),
- 4 kap. (brott mot frihet och frid),
- 6 kap. (sexualbrott),
- 8 kap. (stöld, rån och andra tillgreppsbrott),
- 9 kap. (bedrägeri och annan oredlighet) samt
- 16 kap. (brott mot allmän ordning).

Dessutom ska vissa brott i vapenlagen, brott mot narkotikastrafflagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor omfattas. En kontroll ska även göras mot misstankeregistret

avseende samma brottskategorier för vilka åtal har väckts. Utdragen bör vidare inte vara äldre än sex månader när de visas upp.

Äldreomsorgsförvaltningen

Utifrån *”Registerkontroll vid arbete med äldre personer och vuxna personer med funktionsnedsättning”* föreslås att det i Umeå kommun ska bli obligatoriskt för arbetsgivaren att begära ett utdrag från belastningsregistret och misstankeregistret från nedanstående personkretsar:

- alla medarbetare som i sitt uppdrag gör hembesök eller befinner sig i den enskildes hem. Detta innefattar;
 - all personal inklusive enhetschefer på förstalinjenivå inom vård- och omsorgsboenden, korttidsboenden, hemtjänst och hemsjukvård,
 - biståndshandläggare.

Följande personkretsar faller utanför möjligheten att kontrollera: administrativ personal, till exempel kontorsanställda, verksamhets- och personalplanerare på ett särskilt boende som inte kommer i direkt kontakt med brukaren.

Arbetsgivaren ska begära ett utdrag från belastningsregistret och misstankeregistret inför att någon:

- erbjuds en anställning
- tilldelas uppgifter genom ett uppdrag
- tilldelas uppgifter genom praktiktjänstgöring
- tilldelas uppgifter genom en anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten.
- medarbetare under en pågående anställning i Umeå kommun tilldelas nya arbetsuppgifter i verksamhet som omfattas av lagen. En registerkontroll ska göras inför att personen tilldelas nya uppgifter, till exempel vid tillfällig eller stadigvarande förflyttning eller befordran.³

Stöd- och omsorgsförvaltningen

Utifrån *”Registerkontroll vid arbete med äldre personer och vuxna personer med funktionsnedsättning”* föreslås det att det i Umeå kommun ska bli obligatoriskt för arbetsgivaren att begära ett utdrag från belastningsregistret och misstankeregistret från nedanstående personkretsar:

³ 1 § andra stycket i *Förslag till lag om registerkontroll vid arbete i hemmet åt äldre personer eller vuxna personer med funktionsnedsättning* i Lagrådsremiss Utökade registerkontroller vid anställning i kommun, 9 oktober 2025. Jämför motivering i Ds2024:44 sida 93–94 och s 31–32 i Lagrådsremiss Utökade registerkontroller vid anställning i kommun, 9 oktober 2025.

- Alla medarbetare som i sitt uppdrag gör hembesök eller befinner sig i den enskildes hem ska uppvisa registerutdrag. Detta innefattar;
 - all personal inklusive enhetschefer på förstalinjenivå inom Funktionshinderomsorgen,
 - biståndshandläggare,
 - all personal inom daglig verksamhet (med hänvisning till samplanering).
- se även de personkretsar som i Umeå kommun är anställda vid Teknik- och fastighetsförvaltningen men utför arbete inom skyddade verksamheter/ med skyddade grupper.

Följande personkretsar faller utanför möjligheten att kontrollera: administrativ personal, till exempel kontorsanställda, verksamhets- och personalplanerare på ett särskilt boende som inte kommer i direkt kontakt med brukaren.⁴

Arbetsgivaren ska begära ett utdrag från belastningsregistret och misstankeregistret inför att någon:

- erbjuds en anställning
- tilldelas uppgifter genom ett uppdrag
- tilldelas uppgifter genom praktiktjänstgöring
- tilldelas uppgifter genom en anställning hos någon som ingått avtal med den som bedriver verksamheten.
- medarbetare som under en pågående anställning i Umeå kommun tilldelas nya arbetsuppgifter i verksamhet som omfattas av lagen. En registerkontroll ska göras inför att personen tilldelas nya uppgifter, till exempel vid tillfällig eller stadigvarande förflyttning eller befordran.⁵

Förslag till hantering fram till dess att eventuell ny lagstiftning beträffande arbete med äldre personer och vuxna personer med funktionsnedsättning trätt i kraft

Fram till dess att en ny lag trätt i kraft kan registerkontroller inför anställning genomföras genom att den sökande visar upp ett utdrag för enskild person, ett registerutdrag som en person kan begära ut för att kontrollera egna uppgifter i belastningsregistret.

Registerutdraget visar information från belastningsregistret, inte misstankeregistret.

Polismyndigheten är dock tydlig med att syftet med dessa utdrag är att individen själv ska kunna kontrollera sina uppgifter, inte för att visas för arbetsgivare.

⁴ Jämför motivering i Ds2024:44 sida 93 stycke 4 samt sida 119.

⁵ 1 § andra stycket i *Förslag till lag om registerkontroll vid arbete i hemmet åt äldre personer eller vuxna personer med funktionsnedsättning* i Lagrådsremiss Utökade registerkontroller vid anställning i kommun, 9 oktober 2025. Jämför motivering i Ds2024:44 sida 93–94 och s 31–32 i Lagrådsremiss Utökade registerkontroller vid anställning i kommun, 9 oktober 2025.

Om Umeå kommun väljer att använda sig av möjligheten att be den sökande uppvisa utdrag för enskild person innebär det vissa risker.

- Registerutdraget för enskild person visar alla lagöverträdelser, även sådana som inte är relevanta för den aktuella tjänsten. Det kan leda till:
 - Risk för diskriminering av sökande som har avtjänat sitt straff.
 - Överdriven insyn i individens privata rättshistoria.
 - Stigmatisering, även vid mindre eller gamla brott.
- Den sökande kan vara skäligen misstänkt för allvarliga brott men ändå framstå som ”ren” i utdraget eftersom utdraget inte visar misstankar (endast domar och beslut som lett till påföljd).
- Varken svensk lag eller EU-rätt tillåter behandling av uppgifter från belastnings- eller misstankeregister utan uttryckligt lagstöd.
- Samtycke är inte en giltig rättslig grund för registerkontroll vid anställning.