

Stockholm den 16 maj 2025

R-2025/0422

Till Socialdepartementet

S2024/01317

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 17 februari 2025 beretts tillfälle att yttra sig över Försäkringskassans promemoria Utökade möjligheter till registerkontroller för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Sammanfattning

Advokatsamfundets uppgift är främst att ta ställning till hur förslagen i promemorian kan komma att påverka rättssäkerheten, men även den enskildes rätt till integritet och privatliv samt huruvida den eventuella inskränkningen av denna rätt står i rimlig proportion till samhällets intresse av att kunna vidta sådana åtgärder som promemorian avser.

Advokatsamfundet har förståelse för den problematik som ligger till grund för promemorian, men finner samtidigt att densamma till vissa delar innehåller sådana förslag till lagstiftningsåtgärder som kan komma att medföra särskilda risker för rättssäkerheten och den personliga integriteten. Promemorian tar inte heller tillräcklig hänsyn till vilka konsekvenser förslagen kan få för informations- eller cybersäkerheten. Därutöver är promemorian alltför långtgående vad gäller utformningen av de föreslagna sekretessreglerna och möjligheterna till direktåtkomst. Dessutom är flera av de föreslagna bestämmelserna av sådan karaktär att de bör ges i lag i stället för i lägre författning.

Samtidigt instämmer Advokatsamfundet i promemorian bedömning att kriminella aktörer i allt högre grad uppvisat tydligare avsikter och förmåga när det gäller att skaffa sig makt och inflytande genom infiltration och otillåten påverkan på den offentliga sektorn. I likhet med vad som anförs i promemorian anser Advokatsamfundet att denna utveckling är mycket allvarlig. Åtgärder för att förebygga, utreda och beivra dessa företeelser får emellertid inte i alltför hög grad urholka rättssäkerheten och den personliga integriteten. Det finns enligt Advokatsamfundet en påtaglig risk för att det i och för sig berättigade intresset av att bekämpa brott drivs alltför långt på bekostnad av den personliga integriteten, en risk som typiskt sett blir allt större om myndigheterna ska få tillgång till en ökande mängd uppgifter om ett allt större antal personer för allt fler ändamål.

Enligt Advokatsamfundets bedömning innebär förslagen i promemorian över lag att effektivitetsintresset ställs framför integritetsintresset. Vidare har det inte i promemorian i tillräcklig grad analyserats vilka konsekvenser de föreslagna bestämmelserna kan föra med sig för rättssäkerheten, den personliga integriteten eller informationssäkerheten.

Advokatsamfundet kan därför, efter en samlad bedömning, inte ställa sig bakom förslagen i promemorian.

Synpunkter

Advokatsamfundet vill särskilt lämna synpunkter i följande avseenden.

Tillgång till uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren

Enligt promemorian ska uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret kunna lämnas ut i enlighet med förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister, om det begärs av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten och uppgifter angår en person som någon av dessa myndigheter avser eller har avsett att anställa eller anlita. Med hänvisning till proportionalitetsprincipen får Advokatsamfundet uppmärksamma om att aktuellt slags kontroller utgör ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och att detta därför endast ska få ske när det finns ett verkligt behov därav och där åtgärden får anses väga tyngre än den enskildes rätt till personlig integritet. Om det är fråga om en person som myndigheten *avsett* att anställa eller anlita har Advokatsamfundet svårt

att se varför det fortfarande finns ett berättigat intresse i att efteråt kunna göra en sådan kontroll. Advokatsamfundet kan ha förståelse för att ett sådant behov kan finnas innan personen anställs eller anlitas, men det finns ingen anledning till att en sådan kontroll sker avseende personer som inte anställts eller anlitats. Redan de grunder som föranlett att personen inte anställts eller anlitats måste vara tillräckliga för ett sådant beslut, utan att det i efterhand behöver göras en kontroll i nämnda register för att ytterligare motivera beslutet.¹ Därtill ifrågasätter Advokatsamfundet om det verkligen föreligger ett behov av att göra en sådan kontroll avseende alla slags anställningar eller uppdrag hos myndigheterna. Kontrollen borde kunna begränsas till att endast avse sådan personal som ingår i myndighetens verksamhetsledning, har arbetsuppgifter av känslig art eller där denne har tillgång till känslig information.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska dessutom kunna ha *direktåtkomst* till uppgifterna. Detta innebär att det är myndigheterna själva som gör sekretessprövningen och menbedömningen. Det blir under sådana förhållanden inte den myndighet som ansvarar för belastnings- eller misstankeregistret som gör prövningen och bedömningen. När myndigheterna får *direktåtkomst* till berörda system och personuppgifter anses detta särskilt känsligt ur integritetshänsyn.² Enligt Advokatsamfundets uppfattning, borde detta ha gjort att det i promemorian ägnades större uppmärksamhet åt säkerhetsfrågorna och att dylika frågor skulle ha behandlats betydligt mer ingående. Advokatsamfundet har i tidigare remissyttranden³ varit kritiskt mot att tillåta direktåtkomst mellan olika myndigheter, särskilt när det gäller direktåtkomst till integritetskänsliga personuppgifter, som ifrågavarande uppgifter ur belastningsregistret får anses utgöra. Detta riskerar nämligen ofta att leda till att alltför många personer, utan tillräckliga skäl, får tillgång till personuppgifter. Ofta finns det mindre integritetskänsliga sätt att dela information mellan myndigheter, utan att olika tjänstemän hos olika myndigheter har direktåtkomst till andras personuppgifter. Detta skulle, enligt Advokatsamfundets bedömning, medföra att direktåtkomst kommer att kunna förekomma i avsevärt fler situationer än vad som hittills gällt om promemorians

¹ Se Promemorian, s. 12.

² Jfr e-delegationens rapport – Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling, s. 6 och Datainspektionens yttrande 2015-02-26, dnr 2529-2014.

³ Se t.ex. Advokatsamfundets remissyttrande den 30 september 2015 över betänkandet Personuppgiftsbehandling på utlännings- och medborgarskapsområdet (SOU 2015:73) samt remissyttrande den 20 november 2015 över betänkandet Myndighetsdatalag (SOU 2015:39).

förslag skulle genomföras och att förslaget i denna del därmed skulle komma att bli alltför långtgående.

Rättssäkerhetsfrågorna

Enligt Advokatsamfundet saknas det i promemorian erforderliga resonemang kring hur de föreslagna författningsåtgärderna kan komma att påverka rättssäkerheten. De uppgifter som förekommer om enskilda personer i belastnings- och misstankeregistren är typiskt sett integritetskänsliga personuppgifter.⁴

Uppgifter i belastningsregistret om att en person varit dömd för brott behöver inte nödvändigtvis innebära att det är fråga om sådan slags brottslighet som är av betydelse för dennes lämplighet att inneha en anställning eller ett uppdrag. Genom att myndigheterna får tillgång till uppgifter ur belastningsregistret finns det därför en risk för att personen helt i onödan inte kommer att anställas eller anlitas. Förutom att detta för personen i fråga kommer att utgöra ett onödigt intrång i dennes personliga integritet, kan myndigheten utan att det är befogat avstå från att anställa eller anlita denne och därigenom gå miste om den kompetens som personen har att erbjuda myndigheten. Advokatsamfundet finner således att promemorian inte har tagit tillräcklig hänsyn till att det även behöver bedömas om en uppgift i belastningsregistret i sak har någon betydelse och att bedömningarna därigenom riskerar att bli generella, skönsmässiga och rentav godtyckliga. Advokatsamfundet anser därför att promemorian alltför generellt inriktat sig enbart på att uppgift om personen förekommer i belastningsregistret och därför inte tagit tillräcklig hänsyn till om det även behöver bedömas huruvida uppgiften har någon egentlig betydelse för dennes lämplighet för anställningen eller uppdraget.

När det gäller uppgifter i misstankeregistret vill Advokatsamfundet framhålla att detta slags uppgifter inte innebär att personen är skyldig till det brott denne misstänks för. Att en person inte erhåller en anställning eller ett uppdrag enbart på den grund att uppgift om denne förekommer i misstankeregistret blir för denne jämförligt med att straffas, trots att det inte föreligger någon fällande lagakraftvunnen dom. Även i detta sammanhang kan myndigheten, utan att det är befogat, avstå från att anställa eller anlita personen och därigenom gå miste om den kompetens som denne har att erbjuda

⁴ Jfr. artikel 10.1 GDPR och 3 kap. 8 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

myndigheten. Advokatsamfundet anser att det i promemorian inte heller i tillräcklig grad har tagits hänsyn till sådana förhållanden.

Advokatsamfundet anser alltså att uppgifter om en person i belastnings- och misstankeregistret kan utgöra omständigheter som vägs in i bedömningen om dennes lämplighet att erhålla en anställning eller ett uppdrag. Dock bör inte enbart den omständigheten att sådana uppgifter förekommer få avgöra frågan om anställning. Detta eftersom en sådan generalisering kan leda alltför långt vad gäller att inskränka personens rätt att bedriva näringsverksamhet eller att utöva sitt yrke.⁵

Om Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska kunna få åtkomst till och behandla uppgifter ur belastnings- och misstankeregistret är det av rättssäkerhetsskäl angeläget att de uppgifter som förekommer blir föremål för en säker behandling hos myndigheterna. Detta ställer mycket höga krav på informationssäkerhet, cybersäkerhet och IT-säkerhet som måste vara av såväl administrativ, organisatorisk som teknisk art. Det är en stor brist att dessa frågor inte ägnats något intresse i promemorian.

Advokatsamfundet efterlyser därför en djupare analys av vilka konsekvenser promemorians förslag kan medföra för rättssäkerheten och tillförlitligheten i de uppgifter som förekommer. I detta sammanhang vill Advokatsamfundet även erinra om den objektivitetsprincip som gäller enligt svensk grundlag och som innebär att det i promemorian även borde ha beaktats eventuella risker och negativa konsekvenser som förslagen kan medföra för rättssäkerheten.

Den personliga integriteten

Vid bedömningen av hur långtgående inskränkningar i enskildas fri- och rättigheter som kan tolereras i ett demokratiskt samhälle, är det av vikt att klargöra vilken betydelse en åtgärd som innebär intrång i en skyddad rättighet kan ha för att uppnå det mål som avses. En proportionalitetsavvägning måste därefter göras mellan å ena sidan åtgärdens betydelse för det eftersträlvande ändamålet (samhällsnyttan) och å andra sidan graden av intrång i enskildas skyddade rättigheter som åtgärden innebär.⁶

Promemorians förslag innebär att uppgifter om enskilda ur de typiskt sett känsliga belastnings- och misstankeregistren ska vara tillgängliga för fler aktörer för fler syften.

⁵ Jfr. 2 kap. 17 § regeringsformen (1974:152) och se promemorian s. 17 f.

⁶ Jfr. även här 2 kap. 17 § regeringsformen (1974:152).

Detta medför enligt Advokatsamfundets uppfattning typiskt sett en ytterligare inskränkning i enskildas fri- och rättigheter som innebär ökade risker för den personliga integriteten. Promemorian adresserar visserligen till viss del dessa frågeställningar, men det finns ingen närmare analys avseende problematiken eller hur åtgärderna närmare ska utformas för att i tillräcklig grad skydda den personliga integriteten.⁷ Detta är enligt Advokatsamfundet en stor brist. Skyddet för personuppgifterna och den personliga integriteten ställer krav på olika slags säkerhetsåtgärder. Eftersom det är fråga om behandling av personuppgifter som rentav kan komma att utgöra brottsdata, ställs särskilda säkerhetskrav.⁸ Även detta borde ha föranlett resonemang och bedömningar i promemorian avseende risker, sårbarheter och tänkbara skador jämte vilka säkerhetsåtgärder dessa bör föranleda. Som exempel på säkerhetsåtgärder som bör bli aktuella i sammanhanget kan nämnas loggning, behörighetsadministration och behörighetsbegränsningar samt olika tekniska säkerhetsåtgärder såsom kryptering.

Advokatsamfundet anser därför att dessa frågeställningar måste analyseras ytterligare inom ramen för den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Informationssäkerhetsfrågorna

De informationssystem som används måste vara utformade på sådant sätt att de uppgifter som förekommer behandlas på ett säkert sätt med tillförlitlig teknik och av lämpliga medarbetare. Detta ställer krav på administrativ hantering av behörigheter och införande och vidmakthållande av olika slags åtgärder för att uppnå informations-, cyber- och IT-säkerhet i samband med hanteringen. Av promemorian följer att fler uppgifter kan komma att behandlas än tidigare och att uppgifterna kan komma att behandlas för nya ändamål. Detta innebär också att det kan komma att behöva göras särskilda risk- och sårbarhetsanalyser och även vidtas fler säkerhetsåtgärder.⁹

Advokatsamfundet anser mot denna bakgrund att det i promemorian inte i tillräcklig grad har beaktats vilka krav som kommer att behöva ställas på informations-, cyber- eller IT-säkerheten i de system och hos de leverantörer som används hos eller anlitas av myndigheterna. Inte heller har det i promemorian i tillräcklig grad uppmärksamats

⁷ Se promemorian, s. 12.

⁸ Se t.ex. 3 kap. brottsdatalagen (2018:1177) och art. 10 och 32 GDPR.

⁹ Se 3 kap. brottsdatalagen (2018:1177).



vilka behov av behörighetsbegränsningar och behörighetskontroll som finns avseende myndighetens personal som ska få tillgång till de aktuella uppgifterna.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander