Datum
2024-11-25

Diarienummer
FK 2024/023707

Utökade möjligheter till registerkontroller för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten

Adress
Försäkringskassan
103 51 Stockholm

Telefonnummer
08-786 90 00

Webbplats
forsakringskassan.se

Organisationsnummer
202100-5521

Innehåll

Sammanfattning 3
1. Författningsförslag 4
1.1. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister 4
1.2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister 7
2. Bakgrund 10
3. Försäkringskassans förslag och bedömningar 10
3.1. Möjlighet att göra kontroller i belastningsregistret och misstankeregistret 10
3.2. Utlämnandet ska ske genom direktåtkomst 13
3.3. Det bör inte införas nya sekretessregler i ärenden om anställning eller uppdrag 13
3.4. Bestämmelserna är förenliga med dataskyddsregelverket 16
4. Konsekvenser 16
4.1. Syftet med förslaget, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring 16
4.2. Konsekvenser för enskilda / för den personliga integriteten 17
4.3. Ekonomiska konsekvenser 18
5. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 18

Sammanfattning

Den organiserade brottsligheten medför stora utmaningar för Försäkringskassan och andra myndigheter. Särskilt allvarligt är det att kriminella aktörer under senare år har uppvisat tydligare avsikter och förmågor när det gäller att skaffa sig makt och inflytande genom infiltration och otillåten påverkan på den offentliga sektorn.

Flera andra statliga myndigheter har påtalat behov av utökade möjligheter att motverka infiltration i verksamheten. Även Försäkringskassan har nyligen lyft behovet och föreslagit att regeringen tillsätter en utredning som tar ett helhetsgrepp på frågan om hur landets myndigheter och statliga organ kan och bör skyddas mot infiltration och otillåten påverkan. I avvaktan på en sådan utredning föreslår Försäkringskassan nu att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten så snart som möjligt ges möjlighet att utföra kontroller i belastnings- och misstankeregistret avseende personer som myndigheterna avser eller har avsett att anställa eller anlita för uppdrag. En sådan möjlighet till registerkontroll skulle bidra till bättre avvägningar i samband med rekrytering och öka möjligheterna att förhindra anställning av individer som på grund av tidigare brottslighet och/eller pågående brottsmisstankar för vilka åtal är väckt, inte kan anses lämpliga att arbeta inom myndigheten.

Utlämnande av uppgifter från belastnings- och misstankeregistret ska ske genom direktåtkomst. Möjligheten till registerkontroll ska gälla oavsett vilken tjänst eller uppdrag som personen i fråga är aktuell för. Vidare saknas skäl att begränsa utlämnandet till att avse endast vissa brottstyper.

Det bör inte införas särskilda sekretessregler för uppgift i belastningsregistret och misstankeregistret som förekommer i ärenden om anställning eller anlitande av uppdragstagare vid myndigheterna.

Belastnings- och misstankeregistret innehåller uppgifter om enskild som är av integritetskänsligt slag. Förslagen om författningsstöd för registerkontroller kommer således att få konsekvenser för enskildas personliga integritet. Försäkringskassan bedömer att behovet av registerkontroll väger tyngre än intresset av den personliga integriteten.

Förslagen i promemorian ligger i linje med de förslag som framgår av den nyligen remitterade promemorian Utökade möjligheter till registerkontroller för Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och myndigheterna inom Sveriges Domstolar[1] samt ansluter till systematiken i befintliga författningar. Förslaget bedöms därför kunna genomföras relativt snabbt och enkelt, genom tillägg i förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Det som framförs i promemorian är skrivet med Försäkringskassan som utgångspunkt. Resonemangen gör sig dock i allt väsentligt gällande även för Pensionsmyndigheten. Pensionsmyndigheten ställer sig därför bakom promemorian och hemställer för egen del om att myndigheten ska omfattas av de presenterade förslagen.

[1] Ju2024/01511.

1. Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att 10 och 19 §§ i förordningen om belastningsregister (1999:1134) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

10 §

Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, 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 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 eller en beställningscentral 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 utlänningslagen (2005:716), i ärenden som rör en sådan åtgärd,
9. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som
   a) övervakare,

b) förtroendeman 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,
e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, eller
f) särskild koordinator enligt 8 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

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, lagen (2015:650) om erkännande och verkställighet av frivårdspåföljder inom Europeiska unionen eller lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,
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, och i ärenden enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, i fråga om den som ärendet gäller,
15. Migrationsverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita inom förvarsverksamheten,
16. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,
17. allmän domstol, i ärenden om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, i fråga om den som ärendet gäller,
18. Domstolsverket, i fråga om den som verket avser att anställa som notarie,
19. Domarnämnden, i ärenden om anställning som domare eller hyresråd,
20. Kronofogdemyndigheten, i fråga om den som ärendet gäller, i ärenden enligt
a) 3 kap. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen,
b) 3 kap. lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande i vissa fall, och
c) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1805 av den 14 november 2018 om ömsesidigt erkännande av beslut om frysning och beslut om förverkande,
21. 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,
22. allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, i fråga om en nämndeman som ska påbörja en tjänstgöringsperiod i domstolen,
23. en åklagarmyndighet i ärenden enligt förordningen (2014:1553) om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden inom Europeiska unionen,
24. en åklagarmyndighet eller allmän domstol i ett ärende enligt lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder,
25. Rättsmedicinalverket, när uppgiften behövs för prövning enligt häkteslagen av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska kontrolleras,

26. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i fråga om den som omfattas av myndighetens prövning vid	26. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, i fråga om den som omfattas av myndighetens prövning vid

tillståndsgivning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen, *och*	tillståndsgivning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1148 av den 20 juni 2019 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer, om ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 och om upphävande av förordning (EU) nr 98/2013, i den ursprungliga lydelsen,
27. Statens institutionsstyrelse, när uppgiften behövs för prövning enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska begränsas eller kontrolleras.	27. Statens institutionsstyrelse, när uppgiften behövs för prövning enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska begränsas eller kontrolleras*, och*
	28. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, i fråga om den som myndigheterna avser eller har avsett att anställa eller anlita.
	19 §
Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndigheter, Kriminalvården, Migrationsverket, Domstolsverket *och* allmänna domstolar får ha direktåtkomst till uppgifter i belastningsregistret. Direktåtkomsten ska begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen (1998:620) om belastningsregister eller denna förordning.	Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndigheter, Kriminalvården, Migrationsverket, Domstolsverket, allmänna domstolar, *Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten* får ha direktåtkomst till uppgifter i belastningsregistret. Direktåtkomsten ska begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen (1998:620) om belastningsregister eller denna förordning.

1.2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 4 och 6 §§ i förordningen (1999:1135) om misstankeregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

4 §

En uppgift om misstanke om brott för vilket åtal har väckts ska lämnas ut om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,
2. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som
   a) övervakare,
   b) förtroendeman 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 33 § fängelseförordningen,
   e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder, eller
   f) särskild koordinator enligt 8 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,
3. 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. eller lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,
4. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,
5. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,
6. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,
7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen lämplighetsprövar enligt 19 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,
8. en socialnämnd, i ärenden om
   a) att utse kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,
   b) vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,
   c) adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen,
   d) åtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, eller
   e) att utse särskild handläggare enligt 9 § lagen om verkställighet av ungdomsövervakning,
9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning
   a) enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller
   b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 2 kap. 2 § järnvägsmarknadslagen (2022:365), 3 kap. 3 och 7 §§ järnvägssäkerhetslagen

(2022:367) eller 4 kap. 2 och 5 §§ lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem överväger att ge tillstånd,

10. Finansinspektionen, i fråga om den som myndigheten lämplighetsprövar enligt
a) lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet,
b) lagen (2004:46) om värdepappersfonder,
c) lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
d) lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
e) lagen (2010:751) om betaltjänster,
f) försäkringsrörelselagen (2010:2043),
g) lagen (2011:755) om elektroniska pengar,
h) lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,
i) lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter,
j) lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter,
k) lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag,
l) lagen (2023:714) om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal,
m) lagen (2024: 114) om clearing och avveckling av betalningar,
n) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister,
o) o) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 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, eller
p) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937,

11. Fastighetsmäklarinspektionen, vid en redbarhets- och lämplighetsprövning av en fastighetsmäklare enligt fastighetsmäklarlagen (2021:516),

12. Kammarkollegiet, i fråga om den som myndigheten vid prövning enligt förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare avser att auktorisera,

13. Revisorsinspektionen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt revisorslagen (2001:883) överväger att auktorisera eller godkänna,

14. Skatteverket, för prövning av upplagshavare, skatteupplag och registrerade varumottagare enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi, lagen (2022:155) om tobaksskatt eller lagen (2022:156) om alkoholskatt, skattebefriade förbrukare enligt lagen om skatt på energi eller lagen om alkoholskatt samt lagerhållare enligt lagen om skatt på energi, lagen (2018:696) om skatt på vissa nikotinhaltiga produkter eller lagen om tobaksskatt,

15. Försvarsmakten, i fråga om dels totalförsvarspliktiga som är inskrivna för värnplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, dels dem som Försvarsmakten avser att anta eller som är antagna till militär utbildning inom myndigheten,

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

17. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

18. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

19. Riksgäldskontoret, i fråga om den som myndigheten överväger att betala ut ersättning till enligt lagen (1999:158) om investerarskydd,

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

21. Migrationsverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita inom förvarsverksamheten, *och*	21. Migrationsverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita inom förvarsverksamheten,
22. Statens institutionsstyrelse, när uppgiften behövs för prövning enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska begränsas eller kontrolleras.	22. Statens institutionsstyrelse, när uppgiften behövs för prövning enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård av om ett besök eller elektronisk kommunikation kan tillåtas eller ska begränsas eller kontrolleras*, och*
	23. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, i fråga om den som myndigheterna avser eller har avsett att anställa eller anlita.
	6 §
Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndigheter, Kriminalvården *och* Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter i misstankeregistret. Direktåtkomsten ska begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen (1998:621) om misstankeregister eller denna förordning.	Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndigheter, Kriminalvården, Migrationsverket, *Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten* får ha direktåtkomst till uppgifter i misstankeregistret. Direktåtkomsten ska begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt lagen (1998:621) om misstankeregister eller denna förordning.

2. Bakgrund

Den organiserade brottsligheten vinner allt större mark i samhället och hittar ständigt nya vägar för att växa sig starkare. Av den senaste myndighetsgemensamma lägesbilden framgår att den ekonomiska brottsligheten utgör ett allt viktigare inslag i den organiserade brottsligheten.[2] Vidare konstateras i den nationella strategi mot organiserad brottslighet som regeringen tagit fram[3] att såväl forskning som myndighetsrapporter visar att aktörer inom kriminella nätverk använder möjliggörare på insidan av olika verksamheter för att underlätta brottslighet, genomföra brott och undgå upptäckt. Det förekommer också att personer med koppling till organiserad brottslighet söker anställning vid specifika verksamheter i syfte att få tag på information eller utöva påverkan. Sådana angrepp är särskilt allvarliga när de riktas mot myndigheter eftersom det riskerar att undergräva förtroendet för inte bara den enskilda myndigheten utan för samhällsfunktionerna i stort och i förlängningen även bidra till en förhöjd hotbild från främmande makt.

I nämnda nationella strategi mot organiserad brottslighet fastställer regeringen ett antal delmål som syftar till att stärka samhällets förmåga att förebygga och bekämpa den organiserade brottsligheten. Ett av delmålen är att bygga robusthet mot otillåten och otillbörlig påverkan, vari ingår att förebygga hot från insidan i from av insiders och infiltratörer. En möjlig åtgärd som lyfts är att se över myndigheters möjligheter till bakgrundskontroller och tillgång till olika register inom ramen för myndigheternas interna säkerhetsarbete.

I syfte att stävja systemhotande infiltration och otillbörlig påverkan har Försäkringskassan, likt flera andra statliga myndigheter[4], nyligen påtalat behovet av att få utökade möjligheter att motverka intrång i verksamheten och därmed skydda samhällsbärande funktioner. I en skrivelse som Försäkringskassan gav in till regeringen i juni 2024 framhåller myndigheten behovet av en utredning som tar ett djupgående och samlat grepp om statsförvaltningens skyddsbehov, se bilaga. Nu aktuell promemoria utgör ett komplement till den tidigare ingivna skrivelsen och avhandlar specifikt frågan om författningsstöd för registerkontroller avseende personer som myndigheten avser eller har avsett att anställa eller anlita. Det bör i sammanhanget poängteras att även om möjligheten till registerkontroll är ett välbehövligt verktyg som borde kunna implementeras relativt snart, så är det inte tillräckligt sett till omfattningen av den kriminalitet som breder ut sig i samhällets alla grenar. Behovet av en grundlig utredning som tar ett helhetsgrepp om frågan om hur statliga myndigheter kan skyddas mot intrång och otillbörlig påverkan kvarstår således i enlighet med vad som tidigare påtalats.

3. Försäkringskassans förslag och bedömningar

3.1. Möjlighet att göra kontroller i belastningsregistret och misstankeregistret

Förslag: Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska ges möjlighet att genomföra kontroller i belastningsregistret och misstankeregistret i fråga om den som

[2] Se Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2023 (Polismyndighetens diarienummer A215.519/2023)
[3] Se Motståndskraft och handlingskraft - en nationell strategi mot organiserad brottslighet skrivelse 2023/24:67 s 30
[4] Se Domstolsverkets hemställan Utökade möjligheter till registerkontroller, daterad den 26 februari 2024 (diarienummer DOV 2024/295), Åklagarmyndighetens hemställan om utökade möjligheter till personalsäkerhet, daterad den 8 maj 2024 (diarienummer ÅM2024-1336) och Kriminalvårdens framställan Utökade möjligheter till registerkontroller för Kriminalvården, daterad den 20 maj 2024 (diarienummer KV 2024-12579)

myndigheterna avser eller har avsett att anställa eller anlita. Möjligheten ska gälla samtliga brottstyper och oavsett vilken tjänst eller uppdrag som personen i fråga är eller har varit aktuell för.

Försäkringskassan är en stor myndighet – inte endast sett till antalet anställda. Myndigheten förvaltar omfattande informationstillgångar och ekonomiska värden. Förra året uppgick utbetalningarna från Försäkringskassan till nästan 250 miljarder kronor. Försäkringskassan svarar också för utbetalningar av pensioner och pensionsrelaterade förmåner åt Pensionsmyndigheten, som sammantaget uppgår till ännu större belopp. Försäkringskassan förfogar även över mycket omfattande och till stora delar känslig information om merparten av befolkningen, till exempel uppgifter om personers hälsa och familjeförhållanden. Dessutom deltar myndigheten i olika former av myndighetssamverkan mot välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet, där uppgifter utbyts och insatser planeras. Försäkringskassan tillhandahåller även it-drift åt ett stort antal myndigheter; ett exempel är it-drift avseende den nationella läkemedelslista som E-hälsomyndigheten ansvarar för. Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget bör det också noteras att Försäkringskassans verksamhet är väsentlig ur ett beredskapsperspektiv. Det gäller såväl kärnverksamheten som utifrån det faktum att myndigheten levererar it-drift i någon form inom samtliga beredskapssektorer. Längre avbrott i utbetalningarna från Försäkringskassan eller störningar i myndighetens it-system skulle snabbt få stora konsekvenser, inte bara för enskilda utan i förlängningen även för landets krishanteringsförmåga och motståndskraft.

Givet ovan beskrivna verksamhet och den information som Försäkringskassan förvaltar kan konstateras att kriminella aktörer kan dra stor nytta av att infiltrera myndigheten eller utöva påverkan på myndigheten genom dess anställda. Försäkringskassan saknar i dagsläget effektiva verktyg för att undvika att sådana personer anställs eller anlitas vid myndigheten.

En möjlighet att göra kontroller i belastningsregistret och misstankeregistret skulle vara ett effektivt bidrag i den bakgrundskontroll som görs vid rekrytering. Försäkringskassan har dock i dagsläget inte författningsstöd för att göra sådana registerkontroller. Myndigheten har inte heller någon uttrycklig rätt att begära att en arbetssökande visar upp ett registerutdrag med stöd av den enskildes rätt till insyn i registret (9 § lag [1988:620] om belastningsregister). Ett sådant förfarande kan även ifrågasättas av flera skäl. Framför allt finns det en risk för att utdrag förfalskas. Vidare sker en stor del av rekryteringarna på distans, vilket många gånger skulle kräva att den enskilde skickar utdraget till myndigheten per post. Lämpligheten i ett sådant tillvägagångssätt kan ifrågasättas med hänsyn till uppgifternas känsliga karaktär. Det skulle även innebära att utdraget i sin helhet, även om det inte innehåller uppgifter av betydelse, dokumenteras i anställningsärendet och blir en offentlig handling.

Försäkringskassan föreslår därför att det skyndsamt införs författningsstöd för att myndigheten ska kunna kontrollera uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret inför beslut om anställning och anlitande av uppdragstagare. En sådan möjlighet till registerkontroll skulle bidra till bättre avvägningar i samband med rekrytering och öka möjligheterna att förhindra anställning av individer som på grund av tidigare brottslighet och/eller pågående brottsmisstankar för vilka åtal är väckt, inte kan anses lämpliga att arbeta inom myndigheten. Att sådana personer inte anställs är centralt för att skydda verksamheten och anställda, men också för att upprätthålla förtroendet för myndigheten och samhällsfunktionerna i stort.

Möjligheten till registerkontroll bör gälla oavsett vilken tjänst eller uppdrag som en sökande är aktuell för. Tillgång till känslig information och verksamhetskritiska system är inte begränsade till vissa personalkategorier eller till vissa högre uppsatta befattningar,

utan finns på alla nivåer inom myndigheten. Försäkringshandläggare och försäkringsutredare, vilka utgör de klart största personalkategorierna, har exempelvis tillgång till omfattande system för ärendehantering och utbetalning. Enligt Försäkringskassan är det således inte lämpligt att begränsa kontrollmöjligheterna till vissa personalkategorier eller befattningar.

I vissa enskilda situationer kan dock behov av att kontrollera registeruppgifter saknas. Så kan exempelvis vara fallet om en anställning är säkerhetsklassad och således redan omgärdas av kontroller enligt regelverk om säkerhetsprövning. Det föreslås därför inte några bestämmelser som medför att registerkontrollerna ska vara obligatoriska. Det ska således finnas en *möjlighet*, men ingen *skyldighet* för myndigheten att kontrollera belastnings- och misstankeregistret.

Försäkringskassan bedömer att det inte finns skäl att begränsa utlämnandet till att avse endast vissa brottstyper. Det kan ligga nära till hands att anta att det ur Försäkringskassans synvinkel, sett till myndighetens kärnverksamhet, primärt är ekonomisk brottslighet som är relevant. Ett sådant antagande bygger emellertid på ett kraftigt förenklat synsätt. Ett begånget bedrägeri, bidragsbrott eller penningtvättbrott är givetvis en varningsflagg i anställningshänseende, men även annat kriminaliserat beteende kan ha betydande inverkan på en individs lämplighet som anställd inom Försäkringskassan. Uppenbart lagtrots kan exempelvis vara problematiskt utifrån en kvalifikationsgrund som bygger på förmåga till regelefterlevnad. Därtill kan handläggning av specifika förmåner ställa krav på individuella egenskaper som gör att även brottslighet som inte är av bedräglig och ekonomisk karaktär gör en kandidat direkt olämplig för tjänsten.

Av integritetsskäl ska möjligheten till registerkontroll inte gälla samtliga sökande till en tjänst under en urvalsprocess. Möjligheten till registerkontroll ska endast göras avseende de personer som myndigheten *avser eller har avsett* att erbjuda en anställning eller ett uppdrag. Som framgår nedan i avsnitt 3.3 ska en utförd registerkontroll dokumenteras i en tjänsteanteckning av vilken det endast ska framgå huruvida kontrollen genomförts med eller utan anmärkning. Ytterligare dokumentation av vad som framkommit genom registerslagningen ska inte göras. En person som myndigheten *har avsett* att anställa, men som efter genomförd registerkontroll inte erbjuds en anställning, kan komma att begära en motivering av de bakomliggande skälen till beslutet (se 32 § tredje stycket förvaltningslagen [2017:900]). För att myndigheten ska kunna lämna korrekta motiveringar finns det, mot bakgrund av att dokumentationen från genomförd registerkontroll inte återger innehållet i registren, ett behov av att kunna göra registerkontroller även i efterhand. Försäkringskassan ska informera berörd person om de registerkontroller som kommer att genomföras.

Enligt Försäkringskassan väger det starka intresset av att freda myndigheten från infiltration och otillbörlig påverkan tyngre än intresset av den personliga integriteten hos de personer som kommer att kontrolleras. Vid den bedömningen beaktas att kontroller kommer att genomföras på ett sätt som minimerar graden av integritetsintrång för den enskilde, till exempel genom behörighetsbegränsningar och restriktiva rutiner rörande vad som ska dokumenteras efter en registerkontroll. Därtill måste ett inhämtande av uppgifter från belastningsregistret alltid föregås av en noggrann behovsprövning och bedömning av om skälet till inhämtande uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs (7 § lagen om belastningsregister och 6 § lagen [1998:621] om misstankeregister). Ytterligare övervägningar rörande den personliga integriteten görs i konsekvensutredningen i avsnitt 4.2.

3.2. Utlämnandet ska ske genom direktåtkomst

Förslag: Utlämnande av uppgifter från belastningsregistret och misstankeregistret till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska ske genom direktåtkomst.

Försäkringskassan har under de senaste tio åren tillsatt i genomsnitt cirka 3 000 personer per år. Det rör sig alltså om ett stort antal anställningar och därmed registerkontroller per år. En hantering där Försäkringskassan i varje enskilt fall måste vända sig till Polismyndigheten med en begäran om att få ut relevanta uppgifter och där varje utlämnande måste föregås av en sekretessprövning, skulle innebära betydande administration och kostnader för båda myndigheterna. En sådan hantering är enligt Försäkringskassan inte ett rimligt alternativ. För att ett utlämnande, som inte bygger på direktåtkomst, ska fungera i praktiken behöver myndigheterna utveckla en så kallad fråga/svar-tjänst. En sådan tjänst karaktäriseras av att uppgiftslämnandet från en myndighet till en annan sker momentant och automatiserat samt bygger på en i förväg genomförd sekretessprövning.

Direktåtkomst är en mer kostnadseffektiv lösning än att utveckla en fråga/svar-tjänst. En lösning med direktåtkomst ligger också i linje med aktuella förslag om möjlighet till registerkontroller för flera andra myndigheter.[5]

Hänsyn måste dock tas till att direktåtkomst historiskt har ansetts som mer integritetskänsligt än utlämnande i annan elektronisk form. I förarbetena till lagen om belastningsregister angavs att frågan om myndighets direktåtkomst till registret bör avgöras med hänsyn till om det går att åstadkomma en tillfredsställande behörighetskontroll och tillräcklig säkerhet vid överföringen.[6]

De integritetsmässiga skillnaderna mellan direktåtkomst och annat elektroniskt utlämnande har emellertid kommit att minska i takt med den tekniska utvecklingen av fråga/svar-tjänster.[7] Enligt Försäkringskassan är förutsättningarna för att minimera riskerna att känslig information sprids desamma oavsett om utlämnandet sker genom en fråga/svar-tjänst eller genom direktåtkomst. I båda fallen kommer behörig medarbetare på myndigheten att genomföra kontroller mot registren och därefter journalföra endast att kontroll har gjorts med eller utan anmärkning.

Det kan också konstateras att Försäkringskassan redan i dag hanterar känslig information inom ramen för olika system och register. Myndigheten har ett väl etablerat systematiskt säkerhetsarbete och följaktligen inarbetade arbetsmetoder och tekniska lösningar för att på ett säkert sätt begränsa anställdas behörigheter och för att genom loggning kontrollera slagningar i system och register. Myndigheten har således goda förutsättningar att tillgodose höga krav på informationssäkerhet.

3.3. Det bör inte införas nya sekretessregler i ärenden om anställning eller uppdrag

Bedömning: Det bör inte införas bestämmelser om sekretess för uppgift i belastningsregistret och misstankeregistret som förekommer i ärenden om anställning eller uppdrag vid Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

---

[5] Se promemorian Utökade möjligheter till registerkontroller för Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och myndigheterna inom Sveriges domstolar (Diarienummer Ju2024/01511)
[6] Se Prop. 1997/98:97 s. 87
[7] Se SOU 2023:100 s. 799 f

Det bör däremot övervägas om det finns behov av en bestämmelse om absolut sekretess för uppgifter i misstankeregistret, som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte får ta del av med stöd av föreslagen bestämmelse i 4 § förordning om misstankeregister, men som ändå anses förvarade hos myndigheterna.

Försäkringskassan föreslår ovan att myndigheten ska ha direktåtkomst till uppgifter i belastnings- och misstankeregistren. Alla uppgifter som Försäkringskassan får tillgång till via direktåtkomst kommer anses vara förvarade hos Försäkringskassan och vara allmänna handlingar där.[8] Eftersom direktåtkomsten avser uppgifter som omfattas av sekretess hos den utlämnande myndigheten behövs en sekretessbrytande bestämmelse för att bryta sekretessen och möjliggöra direktåtkomsten (jfr 8 kap. 1 § [2009:400] [OSL]). Bestämmelser om direktåtkomst anses inte ha någon sekretessbrytande verkan.[9] Det behövs också ett godtagbart sekretesskydd för uppgifterna hos den mottagande myndigheten.

För uppgifter i belastningsregistret gäller absolut sekretess (35 kap. 3 § OSL). Uppgifterna får bara 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. Enligt 10 § förordningen om belastningsregister har flera myndigheter rätt att få ut uppgifter ur belastningsregistret, bland annat om det begärs för användning i ärenden om anställning. Enligt de förslag som presenteras i denna promemoria ska Försäkringskassan vara en av de myndigheter som räknas upp i bestämmelsen.

Sekretessen för uppgifter i misstankeregistret är inte lika starkt. Där gäller sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men (35 kap. 1 § första stycket 6 OSL). Bestämmelser som bryter sekretessen finns exempelvis i 4 § förordningen om misstankeregister enligt vilken flera myndigheter har rätt att få ut uppgifter ur registret, bland annat om det begärs för användning i ärenden om anställning. Enligt de förslag som presenteras i denna promemoria ska Försäkringskassan vara en av de myndigheter som räknas upp i bestämmelsen.

Om en uppgift som en myndighet har tillgång till via direktåtkomst är sekretessreglerad hos den utlämnande myndigheten, blir sekretessbestämmelsen även tillämplig hos den mottagande myndigheten (11 kap. 4 § OSL). Detta gäller dock inte om en sekretess-bestämmelse till skydd för samma intresse redan är tillämplig på uppgifterna hos den mottagande myndigheten (en primär sekretessbestämmelse) (11 kap. 8 § OSL). Om det finns en primär sekretessbestämmelse är det således den bestämmelsen som ska tillämpas istället för den överförda sekretessen (den sekundära sekretessen). Detta gäller oavsett om den primära sekretessen är starkare eller svagare än den sekundära sekretessen. Avsikten med den sekundära sekretessen är att den ska omfatta sådana uppgifter som den mottagande myndigheten i och för sig får teknisk tillgång till, men som myndigheten inte behöver i sin verksamhet och som därmed riskerar att inte omfattas av en primär sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten.[10]

Den absoluta sekretessen för uppgifter i belastningsregister gäller bara i *verksamhet som avser förande av eller uttag ur registret*. Genom att sekretessens räckvidd är begränsad på detta sätt blir sekretessen primärt tillämplig hos den registerförande myndigheten och de direktanslutna myndigheterna endast så länge uppgiften är kvar i

[8] Se 2 kap. 3 och 6 §§ TF samt prop. 2002/03:135 s. 90, SOU 2015:39 s. 122 och HFD 2015 ref. 61)
[9] Se t.ex. prop. 2004/05:164 s. 83.
[10] Se prop. 2007/08:160 s. 76.

registret. När en uppgift tas ut av en myndighet för att användas i den egna verksamheten blir i stället de sekretessbestämmelser som gäller för denna verksamhet tillämpliga.[11] Sekretessen förs således inte över till Försäkringskassans anställningsärenden med stöd av 11 kap. 4 § OSL.

Sekretessen i misstankeregistret gäller om uppgiften *förekommer i register som förs enligt lagen (1998:621) om misstankeregister*. Försäkringskassan uppfattar det som att bestämmelsens tillämpningsområde ska tolkas på samma sätt som 35 kap. 3 § OSL och att sekretessen inte förs över till Försäkringskassans anställningsärenden med stöd av 11 kap. 4 § OSL.

De uppgifter som Försäkringskassan får direktåtkomst till i belastningsregistret eller misstankeregistret omfattas alltså av sekretess enligt 35 kap. 1 § första stycket 6 och 3 § OSL så länge de är kvar i registret. När uppgifterna tas ut av Försäkringskassan för att användas i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten gäller inte längre dessa sekretessbestämmelser.

Uppgifter från belastnings- eller misstankeregistret som används i ett anställningsärende omfattas inte av den personaladministrativa sekretessen i 39 kap. 2 § OSL. De sekretessbestämmelser i 39 kap. OSL som kan bli aktuella är 3 §, om det förekommer exempelvis hot eller trakasserier, eller 5 b §, vid anställning av myndighetschef. Även 21 kap. 7 § OSL skulle kunna bli tillämplig om en uppgift begärs ut och ska användas i strid med dataskyddsregelverket. Det rör sig alltså om särskilda situationer. I de flesta fall kommer det inte gälla sekretess för uppgifterna när de används i anställningsärenden hos Försäkringskassan.

Det kan mot denna bakgrund övervägas om det finns behov av särskilda sekretessregler för uppgifter ur belastnings- eller misstankeregistret i ärenden om anställning eller anlitande av personer för uppdrag. Detta behov gäller inte enbart Försäkringskassan, utan samtliga myndigheter som har åtkomst till registren för att använda uppgifterna i anställningsärenden. Regeringen har dock vid flera tillfällen understrukit att det är en viktig princip att det ska vara offentlighet i ärenden om anställning inom myndigheter.[12]

För att skydda den integritetskänsliga information som Försäkringskassan tar ut från registren och för in i ärenden om anställning eller uppdrag avser Försäkringskassan att vara restriktiv med vad som dokumenteras efter en registerkontroll. Det innebär att en utförd registerkontroll ska dokumenteras i en tjänsteanteckning, av vilken det endast ska framgå huruvida kontrollen genomförts med eller utan anmärkning. Ytterligare dokumentation av vad som framkommit genom registerslagningen ska inte göras.

Enligt Försäkringskassan finns det sammantaget inte skäl för några särskilda sekretessregler för uppgift i belastningsregistret och misstankeregistret som förekommer i ärenden om anställning eller uppdrag hos Försäkringskassan.

Det bör däremot övervägas om det finns behov av en bestämmelse om absolut sekretess för uppgifter i misstankeregistret, som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte får ta del av med stöd av föreslagen bestämmelse i 4 § förordningen om misstankeregister, men som ändå anses förvarade hos myndigheterna.[13] En sådan bestämmelse skulle innebära att myndigheterna inte behöver ta del av uppgifter i misstankeregistret enbart för att kunna göra en sekretessprövning med anledning av en begäran om att få ut en allmän handling.

---

[11] Se prop. 1999/2000:67, s. 25 f och Eva Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen (22 oktober 2024, JUNO), kommentaren till 35 kap. 3 §.
[12] Se prop. 1979/80:2 del A s. 200 f och prop. 1986/87:3 s. 8.
[13] Jfr 25 kap. 2 § OSL

3.4. Bestämmelserna är förenliga med dataskyddsregelverket

Bedömning: De föreslagna bestämmelserna bedöms vara förenliga med dataskyddsregelverket. Några förändringar i regelverket krävs således inte.

När Försäkringskassan tar del av uppgifter i belastnings- och misstankeregistret kommer myndigheten att behandla personuppgifter. Det gäller även när Försäkringskassan sedan hanterar uppgifterna i myndighetens ärende om anställning eller uppdrag.

Försäkringskassan har behov av att bedöma lämpligheten hos den som myndigheten avser att anställa för att förhindra anställningar som kan skada både själva verksamheten och myndighetens anseende och förtroende. Personuppgiftsbehandlingen har stöd i den rättsliga grunden myndighetsutövning och den rättsliga grunden allmänt intresse (se artikel 6.1.e 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 [dataskyddsförordningen] och 2 kap. 2 § lagen [2018:218] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning [dataskyddslagen]). Försäkringskassans rätt att ta del av uppgifter i belastningsregistret i ärenden om anställning eller uppdrag, föreslås regleras i förordningen om belastningsregister och förordningen om misstankeregister. Kraven på rättslig grund och att denna ska vara fastställd i nationell rätt får därför anses uppfyllda.[14]

Försäkringskassan får behandla uppgifter i fällande domar i brottmål samt lagöverträdelser som innefattar brott (artikel 10 dataskyddsförordningen och 3 kap. 8 § dataskyddslagen).

Försäkringskassan kommer att genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att behandlingen utförs i enlighet med denna förordning. Det kommer exempelvis ske genom begränsningar av anställdas behörigheter, loggning för att följa upp hur behörigheterna används samt rutiner för bl.a. dokumentation.

Sammantaget bedömer Försäkringskassan att förslagen är förenliga med dataskyddslagstiftningen.

4. Konsekvenser

4.1. Syftet med förslaget, alternativa lösningar och effekter av utebliven ändring

Som ovan beskrivs är det av väsentlig betydelse att Försäkringskassans medarbetare är lojala gentemot arbetsgivaren och på ett korrekt sätt förvaltar det förtroende som en anställning innebär. Genom att ge Försäkringskassan möjlighet till registerkontroller i samband med anställning och uppdragsgivande får myndigheten bättre förutsättningar att fatta väl avvägda beslut i rekryteringsprocessen. Med stöd av registerkontrollen får myndigheten möjlighet att undvika anställning av personer som på grund av tidigare eller pågående kriminell belastning får anses olämpliga att arbeta inom myndigheten. Detta är inte bara nödvändigt sett till Försäkringskassans samhällsviktiga verksamhet och de ekonomiska tillgångar och informationsvärden som myndigheten förvaltar, utan även i syfte att värna allmänhetens förtroende.

Ett alternativ till de förslag som nu lämnas skulle kunna vara en reglering som ger Försäkringskassan rätt att kräva att en arbetssökande begär ut och sedan visar upp

[14] Jfr SOU 2019:19 s. 193.

eller överlämnar ett utdrag ur belastningsregistret. Ett sådant förfarande är emellertid förenat med såväl brister som risker. Det finns inga krav på att den som ska visa registerutdrag ska lämna utdraget i ett obrutet kuvert. Den person som registerutdraget gäller har alltså rätt att själv ta del av uppgifterna i utdraget innan en arbetsgivare får det. Det betyder att det finns visst utrymme för att belastningsregisterutdrag förfalskas. För att säkerställa ett utdrags äkthet skulle således särskilda kontroller behöva göras. Polismyndigheten tillhandahåller visserligen elektroniska kontrolltjänster, men en sådan ordning skulle i praktiken bli tidskrävande och omständlig. Därtill finns också risker med postgång eftersom en stor del av rekryteringen sker på distans. Med hänsyn till uppgifternas känsliga natur medför även ett handhavande av fysiska registerutdrag överflödig personuppgiftshantering.

Försäkringskassan har även beaktat möjligheten till en avgränsning avseende brottstyper. Av skäl som anförts ovan (se avsnitt 3.1) är en sådan avgränsning inte lämplig.

För det fall de nu presenterade förslagen inte får gehör går Försäkringskassan miste om ett betydelsefullt kontrollverktyg som hade kunnat bidra till att göra det svårare för kriminell infiltration. Det i sin tur får inte bara effekter inom Försäkringskassan utan även på samhället i stort. På grund av att Försäkringskassan idag saknar insyn i belastnings- och misstankeregistret uppkommer dessvärre situationer där information hamnar i felaktiga händer och myndigheten, efter påbörjad anställning eller uppdrag, tvingas till resurskrävande arbetsrättsliga åtgärder när/om lämplighet- och säkerhetsaspekter kopplade till brottslighet uppdagas.

4.2. Konsekvenser för enskilda / för den personliga integriteten

Som ovan konstaterats anställer Försäkringskassan i genomsnitt cirka 3 000 personer per år. De nu presenterade förslagen innebär således att det kommer att genomföras ett stort antal registerkontroller per år. Belastnings- och misstankeregistret innehåller uppgifter om enskild som är av integritetskänsligt slag. Skydd för den personliga integriteten innebär skydd för den enskildes privatliv vilket inbegriper en bestämmanderätt över information som rör individen själv. Kontroll av registerutdrag i samband med rekrytering innebär därför en integritetskränkning för den arbetssökande. Eftersom de förslag som Försäkringskassan presenterar i denna promemoria kommer att få konsekvenser för enskildas personliga integritet aktualiseras frågan om proportionalitet. I den proportionalitetsavvägning som måste göras ligger i ena vågskålen integritetshänsyn gentemot den enskilde. Där måste hänsyn även tas till att den som avtjänat sitt straff inte ska straffas dubbelt genom att utestängas från arbetsmarknaden samt att en dömd persons återanpassning i samhället inte ska försvåras. I den andra vågskålen ligger hos arbetsgivare, i detta fall Försäkringskassan, skyddsvärda intressen som närmare beskrivits ovan i denna promemoria samt det allmännas förtroende för stadsförvaltningen. Vid proportionalitetsbedömningen 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. Även hur arbetsgivaren hanterar ett inhämtat registerutdrag är av vikt för att säkerställa att utdraget inte används på ett felaktigt sätt.[15]

Även om möjligheten till registerkontroll endast erbjuder en ögonblicksbild av en individs laglydnad och inte ger en definitiv sanning om en persons lämplighet och pålitlighet så är det ett verktyg som fyller en viktig informativ funktion. Eftersom förslaget innebär att Försäkringskassan inte får använda sig av registerkontroller i urvalsprocessen, utan endast beträffande den som myndigheten avser eller har avsett att faktiskt erbjuda anställning eller uppdrag, kommer den föreslagna registerkontrollen inte omfatta en

[15] Se Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd, SOU 2019:19.

större krets än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med kontrollen. Därtill ska registerkontrollen inte vara obligatorisk vilket innebär att Försäkringskassan i varje anställningsärende ska göra en grundlig behovsprövning. Kontrollmöjligheten kommer att begränsas till en snäv krets av särskilt behöriga personer som arbetar med rekrytering inom myndigheten. Försäkringskassan kommer också att digitalt registrera vilken inloggning som genomför slagningar i registren. I syfte att ytterligare minska integritetsintrånget avser Försäkringskassan inte behålla några registerutdrag eller kopior av sådana. Istället ska utförd registerkontroll dokumenteras genom en notering, av vilken det endast ska framgå huruvida kontrollen genomförts med eller utan anmärkning. Ett sådant förfarande bidrar till att minska risken för spridning av de integritetskänsliga uppgifterna.

Mot bakgrund av vad som nu redogjorts för anser Försäkringskassan att behovet av registerkontroll väger tyngre än intresset av den personliga integriteten för den som blir kontrollerad.

4.3. Ekonomiska konsekvenser

Försäkringskassan har idag inte tillgång till uppgifter i belastnings- och misstankeregistret. De förslag som Försäkringskassan presenterar i denna promemoria bygger på att tillgång till uppgifterna ska ske genom direktåtkomst. Förslagen innebär således att det kommer krävas viss systemutveckling vilket kommer att generera kostnader.

Eftersom förslagen bygger på tillgång till belastnings- och misstankeregistret genom direktåtkomst bör förslagen inte innebära några ekonomiska konsekvenser för Polismyndigheten, som ansvarar för driften av registren. Inte heller bör förslagen medföra någon ekonomisk påverkan på andra myndigheter, företag, kommuner eller regioner.

5. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Bedömning: Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Det finns inte behov av övergångsbestämmelser.

Möjligheten för Försäkringskassan att göra registerkontroller enligt nu lämnade förslag bör träda i kraft så snart som möjligt.

Försäkringskassan bedömer att det inte finns behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Marie Axelsson och avdelningschefer Stefan Blom, Magnus Lundström, Peter Haglind och Lena Sandh. Föredragande har varit Anna Pochill och Charlotte Törnblom Karlberg.

Nils Öberg

Anna Pochill

Charlotte Törnblom Karlberg

Försäkringskassan

BILAGA
SKRIVELSE TILL REGERINGEN

Datum	Diarienummer
2024-06-24	FK 2024/013846

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Kopia till Socialdepartementet

Framställan om förbättrade möjligheter att motverka infiltration och otillåten påverkan

Sammanfattning

Den organiserade brottsligheten medför stora utmaningar för Försäkringskassan och andra myndigheter. Särskilt allvarligt är det att kriminella aktörer under senare år har uppvisat tydligare avsikter och förmågor när det gäller att skaffa sig makt och inflytande genom infiltration och otillåten påverkan på myndigheter. I det försämrade säkerhetspolitiska läge som råder har sårbarhet för sådana intrång dessutom påtagliga implikationer för Sveriges motståndskraft mot främmande makt och våldsbejakande extremism.

Försäkringskassan är en myndighet som förfogar över omfattande informationstillgångar och ekonomiska värden, och är därför av stort intresse för kriminella aktörer. Myndighetens rättsliga möjligheter att skydda sig mot infiltration och otillåten påverkan är i dagsläget otillräckliga.

Flera andra statliga myndigheter har nyligen påtalat behov av att få utökade möjligheter att motverka intrång i verksamheten. Försäkringskassan föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som tar ett helhetsgrepp på frågan om hur statsförvaltningen kan och bör skyddas mot infiltration och otillåten påverkan.

Eftersom det bedöms föreligga fara i dröjsmål föreslår Försäkringskassan dock också att myndigheten så snart som möjligt får författningsstöd för registerkontroller i anställningsärenden samt vid anlitande av personer för uppdrag. Försäkringskassan lämnar inga författningsförslag härvidlag men kan om så önskas återkomma med sådana samt, vid behov, en mer utvecklad analys och motivering.

Även när det gäller den utredning som Försäkringskassan föreslår bistår myndigheten gärna med ytterligare underlag om regeringen har önskemål om det.

Bakgrund

Försäkringskassan och övriga myndigheter som deltar i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, den så kallade OB-satsningen, tar vartannat år fram en lägesbild som beskriver de sårbarheter och hot som myndigheterna identifierat. I den senaste lägesbilden från 2023[1] konstateras att den organiserade brottsligheten blivit alltmer avancerad och att den i allt större utsträckning sysslar med ekonomisk brottslighet, bland annat bidragsbrott och arbetslivskriminalitet. Det framkommer också att den i ökande omfattning överskrider nationsgränser samt att främmande makt nyttjar kriminella aktörer för att främja sina intressen. En mycket allvarlig utveckling är att kriminella uppvisar tydligare avsikter och förmågor när det gäller att skaffa sig makt och inflytande genom infiltration och otillåten påverkan. Detta drabbar inte bara myndigheter utan även företag och föreningar. Angrepp riktade mot myndigheter är dock av särskilt

[1] Myndighetsgemensam lägesbild – organiserad brottslighet 2023 (Polismyndighetens dnr A215.519/2023)

systemhotande karaktär då de riskerar att allvarligt undergräva förtroendet inte bara för den enskilda myndigheten utan för samhällsfunktionerna i stort. I förlängningen kan tilliten till Sveriges rättsstatliga och demokratiska styrelseskick försämras, vilket också kan bidra till en förhöjd hotbild från främmande makt och våldsbejakande extremism.

I februari i år beslutade regeringen om en nationell strategi för hur den organiserade brottsligheten ska förebyggas och bekämpas.[2] Den problematik som beskrivs i strategin överensstämmer väl med den tidigare nämnda myndighetsgemensamma lägesbilden. Strategin pekar ut fem områden där arbetet behöver förstärkas. Ett av dessa områden handlar om otillåten påverkan från kriminella aktörer, där vikten av att värna integriteten i det offentliga beslutsfattandet och förebygga hot från insidan framhålls. Bland annat kan det enligt strategin övervägas att göra en översyn av myndigheters möjligheter till bakgrundskontroller och tillgång till uppgifter från olika register inom ramen för myndigheternas interna säkerhetsarbete.

I februari gav regeringen ett utredningsuppdrag avseende möjligheterna till bakgrundskontroller inom den kommunala sektorn. Uppdraget gavs bland annat mot bakgrund av att Justitieombudsmannen (JO) riktat allvarlig kritik mot Södertälje kommun för att kommunen löpande kontrollerat om anställda gjort sig skyldiga till vissa typer av brott. Utredaren ska ta ställning till hur kommuner i fler fall ska kunna kontrollera personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunen mot belastningsregistret och, om det bedöms lämpligt, även misstankeregistret samt ta ställning till om kommuner även ska få göra sådana registerkontroller under pågående anställning. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

Försäkringskassan ser positivt på att kommuner ges utökad möjlighet till registerkontroll för att motverka infiltration och otillåten påverkan men anser att motsvarande behov gör sig starkt gällande även inom statsförvaltningen. Sedan utredningsuppdraget avseende den kommunala sektorn gavs har också flera statliga myndigheter gett in framställningar till regeringen som behandlar sådana behov.

Domstolsverket föreslår i en framställan att myndigheterna inom Sveriges domstolar ska få utökade möjligheter att begära utdrag ur belastningsregistret och att man också ska få möjlighet att begära utdrag ur misstankeregistret.[3] Enligt förslaget ska dessa möjligheter inte begränsas till vissa yrkeskategorier. Domstolsverket lyfter också fram att möjligheterna till registerkontroll under pågående anställning skulle behöva ses över, men att detta kräver en djupare analys av konsekvenserna inom ramen för en större översyn av myndigheters möjligheter att motverka systemhotande infiltration.

Åklagarmyndigheten föreslår en utvidgning av säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde, så att bestämmelserna om personalsäkerhet utsträcks till att omfatta även annan verksamhet än den som är säkerhetskänslig i säkerhetsskyddslagens mening.[4] I andra hand begär myndigheten annat författningsstöd för att kunna vidta motsvarande åtgärder.

---

[2] Regeringens skrivelse 2023/24:67 Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet
[3] Domstolsverkets hemställan Utökade möjligheter till registerkontroller, daterad den 26 februari 2024 (dnr DOV 2024/295)
[4] Åklagarmyndighetens hemställan om utökade möjligheter till personalsäkerhet, daterad den 8 maj 2024 (dnr ÅM2024-1336)

Kriminalvården föreslår i en framställan att myndighetens befintliga möjligheter till registerkontroll utökas till att innefatta ytterligare personkategorier.[5] Myndigheten föreslår även att möjligheterna till registerkontroll vid tjänstetillsättning ska gälla på samma sätt för den som söker en ny tjänst inom myndigheten som för en extern sökande. Kriminalvården framhåller också att kontroller under pågående anställning är väsentliga för att skydda verksamheten mot infiltration och annan systemhotande verksamhet, men bedömer i likhet med Domstolsverket att en sådan förändring kräver en mer ingående analys inom ramen för en övergripande översyn.

Även Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) har nyligen påtalat behovet av en utredning avseende bakgrundskontroller.[6] IMY:s framställan fokuserar primärt på, men är inte begränsad till, den tillståndsprövning som myndigheten ansvarar för när det gäller privata aktörers behandling av personuppgifter som avser lagöverträdelser.

Möjligheterna att motverka risker för infiltration och otillåten påverkan i Försäkringskassans verksamhet är otillräckliga

Försäkringskassan är inte bara en stor myndighet sett till antalet anställda utan hanterar också extraordinärt stora ekonomiska tillgångar. Förra året uppgick utbetalningarna från Försäkringskassan till nästan 250 miljarder kronor. Försäkringskassan svarar också för utbetalningar av pensioner och pensionsrelaterade förmåner åt Pensionsmyndigheten, som sammantaget uppgår till ännu större belopp. Försäkringskassan förfogar även över mycket omfattande och till stora delar känslig information om merparten av befolkningen. Dessutom deltar myndigheten i olika former av myndighetssamverkan mot välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet, där uppgifter utbyts och insatser planeras. Därtill tillhandahåller Försäkringskassan it-drift åt ett stort antal myndigheter; ett exempel är it-drift avseende den nationella läkemedelslista som E-hälsomyndigheten ansvarar för. Sammantaget innebär detta att Försäkringskassan är en myndighet som kriminella aktörer kan dra stor nytta av att infiltrera eller utöva påverkan på.

Försäkringskassan har i nuläget inte författningsstöd för registerkontroller. Inom myndigheten analyseras nu vilket rättsligt utrymme som finns att begära att en slutkandidat i ett anställningsärende själv visar upp eller lämnar in ett registerutdrag från belastningsregistret. Utifrån JO:s beslut avseende Södertälje kommun framstår utrymmet som begränsat, även om rättsläget får anses tämligen oklart. Det gäller även beträffande andra typer av kontroller i ett anställningsärende, till exempel inhämtande av information från offentliga register och sociala medier. Under pågående anställning är möjligheterna lika begränsade som för andra myndigheter, dvs. inskränks till den kontroll av säkerhetsskyddsklassad personal som sker i enlighet med säkerhetsskyddsreglerna.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget bör det också noteras att Försäkringskassans verksamhet är väsentlig ur ett beredskapsperspektiv. Längre avbrott i utbetalningarna från Försäkringskassan skulle snabbt få stora konsekvenser, inte bara för enskilda utan i förlängningen även för landets krishanteringsförmåga och motståndskraft. Försäkringskassan bedriver ett aktivt arbete med att skydda sin säkerhetskänsliga verksamhet utifrån de krav och möjligheter som säkerhetsskyddsregelverket ställer upp, men bedömer att säkerhetsläget har utvecklats

[5] Kriminalvårdens framställan Utökade möjligheter till registerkontroller för Kriminalvården, daterad den 20 maj 2024 (dnr KV 2024-12579)

[6] IMY:s hemställan om utredning avseende bakgrundskontroller, daterad den 13 juni 2024 (dnr IMY-2024-8036)

på ett sådant sätt att det bör övervägas om ytterligare möjligheter behövs för att förhindra att främmande makt infiltrerar myndigheter i syfte att skada Sverige.

Sammantaget bedömer Försäkringskassan att myndighetens befintliga möjligheter att motverka infiltration och otillåten påverkan är klart otillräckliga och att ytterligare verktyg behövs. Mot bakgrund av att flera andra statliga myndigheter har påtalat motsvarande behov, och eftersom samverkan och informationsutbyte mellan myndigheter är en nyckelfaktor i sammanhanget, anser Försäkringskassan att de statliga myndigheternas förutsättningar att motverka infiltration och otillåten påverkan bör ses över i ett sammanhang.

En utredning om förbättrade möjligheter att motverka infiltration och otillåten påverkan inom statsförvaltningen bör tillsättas

Försäkringskassan föreslår att regeringen tillsätter en utredning som gör en samlad översyn av myndigheters möjligheter att göra registerkontroller, både inför och under en anställning eller ett uppdrag. Som Domstolsverket och Kriminalvården framhåller bör en sådan utredning även innefatta säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde.

Försäkringskassan anser dock att utredningen bör ha ett ännu vidare uppdrag, och ta ett grundläggande grepp på frågan om hur myndigheter kan och bör skyddas mot intrång och otillåten påverkan. Inte minst bör myndigheters möjligheter att samverka och utbyta information för att gemensamt svara upp mot de tilltagande utmaningarna innefattas i uppdraget. Även möjligheterna att använda tillgänglig information från exempelvis sociala medier och offentliga register för att identifiera personer som inte är pålitliga i säkerhetshänseende bör inkluderas.

Utredningen bör innefatta en grundlig analys av hur insamling av information för att identifiera personer som inte är lämpliga i en viss verksamhet förhåller sig till integritetsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen samt rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen, och vilka inskränkningar av detta skydd som får anses proportionerliga givet omständigheterna. Försäkringskassan konstaterar att det handlar om svåra avvägningar mellan, å ena sidan, de samhälleliga intressen och behov som den allvarliga brottsutvecklingen och det förändrade säkerhetsläget för med sig och, å andra sidan, enskildas integritetsintressen.

Det bör också analyseras hur en riskbaserad och framåtsyftande bedömning avseende en persons pålitlighet förhåller sig till den så kallade oskuldspresumtion som regleras i artikel 6 i Europakonventionen. Även intresset av att den som avtjänat straff för brott återintegreras i samhället och ges samma förutsättningar som andra, och att risken för återfall i brott därmed också motverkas, bör beaktas i sammanhanget.

Även om det således finns betydelsefulla motstående intressen och perspektiv som behöver analyseras grundligt vill Försäkringskassan betona att den allvarliga brottsutvecklingen under senare år och det nya säkerhetspolitiska läget kräver kraftfulla verktyg för att motverka de hot som myndigheter, och i förlängningen hela samhället, står inför.

Försäkringskassan anser att det finns flera skäl som talar för att utredningen bör avgränsas till att avse statliga myndigheter. För det första pågår det redan en utredning avseende kommuners möjligheter till bakgrundskontroller. För det andra är det särskilt angeläget att skydda statsförvaltningens integritet, mot bakgrund av dess stora betydelse när det gäller att upprätthålla centrala samhällsfunktioner och värna landets

rättsstatliga och demokratiska styrelseskick. För det tredje bör statsförvaltningen enligt Försäkringskassans uppfattning i större utsträckning betraktas som en helhet snarare än som en samling separata myndigheter. Ett sådant synsätt menar Försäkringskassan är fundamentalt för att statens samlade kraft ska tas tillvara fullt ut för att möta de utmaningar av olika slag som Sverige står inför. Detta har bland annat bäring på frågor om samverkan och informationsutbyte mellan statliga myndigheter för att identifiera personer som inte är pålitliga i säkerhetshänseende. Genom det perspektivskifte i synen på statsförvaltningen som Försäkringskassan förespråkar öppnas nya infallsvinklar på sekretess- och dataskyddsfrågor inom statsförvaltningen. Enligt Försäkringskassans uppfattning är markant utökade möjligheter att på ett enkelt och resurseffektivt sätt utbyta information inom staten avgörande, inte bara när det gäller att värna förvaltningens integritet och motverka hot från insidan utan generellt för att bibehålla och vidareutveckla kvaliteten och effektiviteten inom staten. Det behövs också rättsliga möjligheter att använda modern teknik, såsom AI, för att dra full nytta av den tillgängliga informationen. AI kan bland annat utgöra ett kraftfullt verktyg i arbetet mot infiltration och otillåten påverkan.

Bakgrundskontroller i anställningsärenden och under en pågående anställning aktualiserar komplexa arbetsrättsliga frågor om vilka uppgifter som får läggas till grund för beslut i ett anställningsärende och förutsättningarna för omplacering, avstängning och uppsägning. Försäkringskassan anser att även dessa frågor bör behandlas i den föreslagna utredningen. Därutöver bör man inom ramen för utredningen se över befintliga sekretessregler avseende personaladministrativ verksamhet, för att säkerställa att personuppgifter som hämtas in som ett led i arbetet med att motverka infiltration inte sprids mer än nödvändigt. Försäkringskassan menar att utgångspunkten bör vara att sådana uppgifter inte ska få lämnas ut till andra än myndigheter.

I avvaktan på den föreslagna översynen bör Försäkringskassan få författningsstöd för registerkontroll vid anställning och uppdrag

Även om Försäkringskassan anser att det behövs en grundlig utredning av hur integriteten i statsförvaltningen kan och bör värnas framgent bör åtgärder som på kort sikt kan göra skillnad inte avvaktas. Den allvarliga brottsutvecklingen och det förändrade säkerhetsläget, i kombination med de fördelar som kriminella kan uppnå genom att infiltrera eller på annat sätt otillbörligt påverka Försäkringskassan, bedöms medföra fara i dröjsmål.

Försäkringskassan föreslår därför att det skyndsamt införs författningsstöd för att myndigheten ska kunna få uppgifter från belastningsregistret och misstankeregistret i anställningsärenden och när någon anlitas för uppdrag. Detta bör gälla oavsett vilken tjänst eller uppdrag som personen i fråga är aktuell för, med de begränsningar som följer av 7 § lagen (1998:620) om belastningsregister respektive 6 § lagen (1998:621) om misstankeregister. Försäkringskassan bedömer att det inte finns skäl att begränsa utlämnandet till att avse endast uppgifter om vissa brottstyper.

Förslaget bedöms ligga i linje med de förslag som Domstolsverket och Kriminalvården nyligen har lämnat och ansluter till systematiken i befintliga författningar. Förslaget bedöms därför kunna genomföras relativt snabbt och enkelt, genom tillägg i förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister. Försäkringskassan lämnar inte några författningsförslag härvidlag, men kan om så önskas återkomma med författningsförslag och en mer utvecklad analys och motivering.

Även när det gäller den utredning som Försäkringskassan föreslår ovan bistår myndigheten gärna med ytterligare underlag om regeringen har önskemål om det.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av överdirektör Maria Rydbeck, rättschef Marie Axelsson och rättslig expert Pernilla Keinestam Lindell, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Pernilla Keinestam Lindell