

Försvarsdepartementet

103 33 Stockholm

## Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster (SOU 2024:64)

(Fö2024/01550)

### Sammanfattning

Det går att ifrågasätta hur mycket skydd en bakgrundskontroll som görs enligt det föreslagna regelverket ger och det finns en osäkerhet kring hur löpande kontroller under anställningen ska användas. Frågorna är komplexa eftersom det finns andra intressen som måste tas i beaktande, som till exempel hänsyn till den enskildes integritet och arbetsrättsliga frågor. Försäkringskassan har nyligen föreslagit att andra regler ska gälla för myndigheten när det gäller bakgrundskontroller. Försäkringskassan har också föreslagit att det tillsätts en utredning som tar ett helhetsgrepp på hur landets myndigheter bör skyddas mot infiltration och otillåten påverkan. Förslagen om bakgrundskontroller i nu aktuellt betänkande och de förslag som läggs i andra sammanhang belyser i hög grad behovet av en sådan utredning.

Den föreslagna lagstiftningen innebär en risk för att tillsynsmyndigheternas tillsynsområden överlappar, vilket i sin tur medför risk för att olika föreskrifter kommer att gälla för samma verksamhet och att en verksamhet kan bli tillsynad av flera tillsynsmyndigheter. Regelverket behöver anpassas för att undvika detta.

När det gäller förslagen i övrigt konstaterar Försäkringskassan att det finns svårigheter att bedöma konsekvenserna av lagstiftningen eftersom kraven är generellt utformade och förväntas fyllas ut genom de föreskrifter som tillsynsmyndigheterna ska utfärda. Det kvarstår ett stort arbete framöver att klargöra kraven och se till att lagstiftningen blir enkel att tillämpa. Försäkringskassan kan dock redan nu konstatera att förslagen kommer att innebära kostnader för Försäkringskassan som behöver kompenseras.

### 8.3 Incidentrapportering

För att undvika att väsentliga händelser förbises eller att det sker en överrapportering ser Försäkringskassan behov av tydliga och konkreta bestämmelser angående vilka typer av incidenter som omfattas av rapporteringskraven. Ett sådant klargörande skulle säkerställa att resurser används effektivt och att endast incidenter med verkligt störande effekt på samhällsviktiga tjänster rapporteras.

### 9 Bakgrundskontroll

Försäkringskassan har i en framställning den 24 juni 2024 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.<sup>1</sup> I avvaktan på en sådan utredning har Försäkringskassan den 25 november 2024 lämnat in ett förslag till regeringen om att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten ska

---

<sup>1</sup> Försäkringskassans *Framställan om förbättrade möjligheter att motverka infiltration och otillåten påverkan*, 2024-06-24, dnr FK 2024/013846.

ges möjlighet att göra kontroller i belastningsregistret och misstankeregistret avseende personer som myndigheterna avser eller har avsett att anställa eller anlita.<sup>2</sup>

Försäkringskassans förslag om möjlighet att göra kontroller i belastningsregistret och misstankeregistret ligger i linje med liknande förslag som gäller Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Sveriges domstolar.<sup>3</sup> I en nyligen remitterad promemoria har det även föreslagits att kommuner ska kunna göra registerkontroller på olika sätt av vissa personer som erbjuds anställning och uppdrag.<sup>4</sup>

I avsnitt 9 i nu aktuellt betänkande beskrivs hur en bakgrundskontroll ska ske enligt föreslagna lagstiftning. Det framgår bland annat att avsikten är att den person som kontrollen avser ska begära ut uppgifter ur belastningsregistret om sig själv och lämna in till verksamhetsutövaren. Detta gäller befattningar där deltagandet kan orsaka mer än ringa skada på den samhällsviktiga tjänsten. Det rör sig således om en begränsad kontroll som föreslås jämfört med till exempel den säkerhetsprövning som idag görs enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) men även jämfört med en sådan kontroll som föreslås för kommuner och den kontroll som Försäkringskassan har begärt möjlighet att göra. Jämfört med Försäkringskassans föreslagna reglering är betänkandets förslag begränsat både utifrån vilka uppgifter som kan hämtas in och hur uppgifterna hämtas in, samt vilka personer som kan kontrolleras.

Det går att ifrågasätta hur mycket information den föreslagna kontrollen ger och därmed hur mycket skydd den innebär mot till exempel infiltration och andra risker. Samtidigt måste en utökad bakgrundskontroll ställas mot andra perspektiv, så som den enskildes integritet och att anställningsärenden ska kunna handläggas skyndsamt. Regleringen i den nu föreslagna lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare träffar en lång rad företag och myndigheter. Det är inte nödvändigt att de överväganden som gör sig gällande för en sådan bredare lagstiftning är samma som om det hade gjorts en bedömning för de olika verksamhetsutövarna var för sig.

När det gäller för Försäkringskassans del anser vi att det behöver införas författningsstöd för att kontrollera uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret på så sätt och i den omfattning som framgår av vår promemoria från den 25 november 2024. Försäkringskassan förfogar över mycket omfattande och till stora delar känslig information om merparten av befolkningen och bedriver verksamhet som är väsentlig ur ett beredskapsperspektiv. Det gäller såväl kärnverksamheten som utifrån det faktum att myndigheten levererar it-drift i någon form inom samtliga beredskapssektorer. De vidare skälen till begäran, och vikten av denna, framgår av den inlämnade promemorian.

Av avsnitt 5.3.3 i nu aktuellt betänkande och 1 kap. 6 § i den föreslagna lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare framgår att avsikten är att regeringen ska peka ut vilka bestämmelser med motsvarande verkan som gäller istället för den föreslagna lagen. Här finns således förutsättningar för att sådana bakgrundskontroller som Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och andra myndigheter har begärt författningsstöd för kan användas i stället för de kontroller som föreslås i betänkandet. Det bör dock i den föreslagna författningstexten förtydligas att kraven gäller *istället* för bestämmelserna i den föreslagna lagen. Detta för att bestämmelsen ska få avsedd effekt enligt avsnitt 5.3.3 och att undvika dubbla krav istället för alternativa krav.

---

<sup>2</sup> Promemorian *Utökade möjligheter till registerkontroller för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten*, 2024-11-25, FK 2024/023707

<sup>3</sup> Promemorian *Utökade möjligheter till registerkontroller för Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och myndigheterna inom Sveriges Domstolar* (diarienummer Ju2024/01511)

<sup>4</sup> Promemorian *Utökade registerkontroller vid anställning i kommun*, oktober 2024 (Ds 2024:24)

Samtidigt finns det en fråga som behandlas i nu aktuellt betänkande och i den föreslagna lagen om motståndskraft hos kritiska verksamhetsutövare som inte behandlas i de bestämmelser som Försäkringskassan har föreslagit i ovan nämnda promemoria. Det gäller frågan om att göra förnyade bakgrundskontroller under pågående anställning.

I promemorian som behandlar kommuners möjlighet att göra registerkontroller finns en analys över flera svåra arbetsrättsliga och integritetsmässiga aspekter av kontroller under pågående anställning. Slutsatserna i promemorian är att utredningen avstår från att lägga förslag på att kommunala arbetsgivare ska få rätt att göra förnyade registerkontroller under pågående anställning.

Det saknas tillräckliga analyser i det nu aktuella betänkandet över hur kontroller under pågående anställning står sig gentemot bland annat den arbetsrättsliga lagstiftningen. Vidare behöver det analyseras hur de förnyade kontrollerna ska anpassas till de regler som Försäkringskassan och andra myndigheter föreslår.

Sammantaget finns det alltså flera frågor som bör analyseras vidare. Detta kan till exempel göras inom ramen för en sådan utredning som Försäkringskassan föreslagit om hur myndigheter skyddas mot infiltration och otillåten påverkan.

## 10 Tillsyn

Den föreslagna lagstiftningen innehåller krav som är generellt utformade och som förväntas fyllas ut genom de föreskrifter som tillsynsmyndigheterna ska utfärda. Det är viktigt att de kommande föreskrifterna är tydliga med vad som förväntas av verksamheterna för att leva upp till kraven i lagstiftningen. Till exempel finns det i betänkandet och i närliggande lagstiftning ett stort antal begrepp med liknande innebörd men där det ändå förefaller finnas skillnader i betydelsen. För att alla tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare ska göra liknande bedömningar krävs att begreppen definieras och klargörs. Detta gäller bland annat inom incidentrapporteringen som påpekas gällande avsnitt 8.3, men även i övrigt finns det många begrepp som saknar tydliga definitioner. Till exempel gäller det hur begreppen samhällsviktig verksamhet, säkerhetskänslig verksamhet, totalförsvarsviktig verksamhet, samhällshotande verksamhet och kritisk verksamhet definieras och särskiljs.

Försäkringskassan lämnade den 20 maj 2024 remissvar över betänkandet *Nya regler om cybersäkerhet* (SOU 2024:18). I nu aktuellt betänkande föreslås ett i stort sett liknande system för tillsyn. De synpunkter som Försäkringskassan framförde om att tillsynsområdena förefaller överlappa är således alltjämt gällande. Det handlar framförallt om att det finns oklarheter gällande gränsdragningen mellan tillsynen över den offentliga sektorn och övriga tillsynsområden. Risken är att tillsynsområdena överlappar när en myndighet bedriver verksamhet inom en sektor som omfattas av det föreslagna regelverket. Försäkringskassan levererar till exempel tjänster till andra myndigheter som kan anses ingå både i offentlig sektor och i sektorn digital infrastruktur.

I betänkandet *Nya regler om cybersäkerhet* föreslogs en bestämmelse om hur överlappande tillsynsområden skulle regleras. Försäkringskassan bedömde då att den föreslagna bestämmelsen inte löste frågan när det gäller offentlig sektor som överlappar med andra sektorer. Frågorna uppmärksammas inte i nu aktuellt betänkande och det förefaller inte föreslås någon bestämmelse som reglerar frågan.

Försäkringskassan har redan Säkerhetspolisen som tillsynsmyndighet när det gäller den säkerhetskänsliga verksamheten och föreslås få länsstyrelsen som tillsynsmyndighet enligt det föreslagna regelverket. Försäkringskassan anser inte att tillsynen bör fragmenteras ytterligare än så. Tillsynen över den offentliga förvaltningen bör därför endast ankomma på länsstyrelserna, oavsett om myndigheten skulle kunna anses

bedriva verksamhet som ingår i en särskilt utpekad sektor. Risken är annars att samma verksamhet kan komma att bli tillsynad av flera tillsynsmyndigheter som också kan komma att göra olika bedömningar. Oavsett bör tillsynsmyndigheternas ansvarsområden klargöras. Om det ändå bedöms vara så att tillsynsmyndigheterna ska ha överlappande tillsynsområden är det av stor vikt att kraven i föreskrifterna som tillsynsmyndigheterna meddelar samordnas med varandra och att även tillsynen samordnas.

## 15 Konsekvensanalys

I betänkandet berörs inte konsekvenserna på upphandlingsområdet närmare. Upphandlingslagstiftningen ställer höga krav på proportionalitet och transparens vilket riskerar att krocka med den föreslagna lagstiftningen. När de närmare kraven utformas behöver det säkerställas att båda lagstiftningarna går att uppfylla.

### 15.5.6 Ekonomiska konsekvenser för offentliga kritiska verksamhetsutövare

Sättet att lagstifta innebär att det i nuläget inte går att på ett säkert sätt bedöma konsekvenserna av de föreslagna reglerna. De närmare kraven kommer att tas fram i efterhand genom föreskrifter. Det är först när kraven är kända som det går att veta hur stora kostnader som förslagen kommer att innebära för Försäkringskassan.

Något som står klart är dock att kraven på incidentrapportering inom ett dygn följt av en detaljerad rapport inom en månad kommer att kräva någon personalresurs för Försäkringskassans del. Även bakgrundskontrollerna kommer att ta vissa resurser i anspråk liksom de utökade riskanalyserna. Försäkringskassan kan även se att kraven kommer att innefatta många säkerhetshöjande åtgärder som kan bli kostsamma. Det gäller bland annat ökade krav på spårbarhet som kommer att kräva utökad loggning och lagring av data vilket i sin tur medför höga kostnader i form av ökat lagringsutrymme. Att säkra kontinuiteten på leveranser kan kräva att myndigheten tecknar avtal med fler än en leverantör inom vissa tjänster, eller att avtal tecknas med större leverantörer som har möjlighet att byta ut komponenter eller leverantörer inom sitt eget underleverantörsnät om det krävs. Detta förväntas medföra kostnadsökningar inom köpta tjänster och varor. Om kraven även kommer att omfatta höjning av säkerheten för fler kontor än idag kan det innebära höga kostnader.

För att Försäkringskassan ska ha möjlighet att anpassa verksamheten till kraven måste myndigheten tillföras resurser som motsvarar de kostnadsökningar som uppstår. Myndighetens uppfattning är att förslagen måste finansieras fullt ut.

Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av rättschef Marie Axelsson i närvaro av rättslig expert Axel Jönsson, den senare som föredragande.

Marie Axelsson

Axel Jönsson