

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 anlitan 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 2023¹ 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 försämrats, 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.

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

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)

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

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 tillståndsprovning 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 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.

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

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 samhällsliga 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