

Stockholm den 28 oktober 2024

R-2024/1396

Till Justitiedepartementet

Ju2024/01511

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 28 juni 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Utökade möjligheter till registerkontroller för Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och myndigheterna inom Sveriges Domstolar.

Bakgrund

Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och myndigheterna inom Sveriges Domstolar har efterfrågat bättre möjligheter att utföra bakgrundskontroller, innebärande bl.a. utökade möjligheter till kontroller av uppgifter i det av Polismyndigheten förda belastningsregistret och misstankeregistret. Detta ska utgöra led i myndigheternas arbete med att stärka säkerhetsarbetet. Kontrollerna ska omfatta sådana personer som myndigheterna avser att anställa eller anlita för uppdrag, men för Kriminalvårdens del även beträffande den som bereds tillträde till myndighetens verksamhetsställen, jämte den som ansvarar för särskilda utslussningsåtgärder och för behandling vid verkställighet av skyddstillsyn med kontraktsvård. Såsom Advokatsamfundet förstår myndigheternas hemställningar, gäller förslagen i huvudsak därmed inte redan anställda personer.

Advokatsamfundets uppgift är främst att ta ställning till hur förslagen påverkar den enskildes rätt till integritet och privatliv samt huruvida den eventuella kränkningen av denna rätt står i rimlig proportion till samhällets intresse av att kunna behandla



personuppgifter inom de aktuella verksamhetsområdena för att därigenom stärka säkerhetsarbetet på dessa myndigheter.

Sammanfattning

Advokatsamfundet har, med undantag för nedan anförda synpunkter, ingen erinran mot förslagen i promemorian.¹

Advokatsamfundet anser sammantaget att det föreligger övervägande skäl för att de berörda myndigheterna ska få göra sådana registerkontroller som föreslås för att kunna utföra erforderliga bakgrundskontroller och i förlängningen därmed stärka sitt säkerhetsarbete, särskilt utifrån den i remitteringsunderlaget angivna bakgrunden med utvecklingen av den organiserade brottsligheten, tillsammans med den hotbild som följer därav.

Advokatsamfundet är dock av uppfattningen att bestämmelser om föreslagna registerkontroller borde regleras genom lag i stället för i förordning. En sådan ordning ger nämligen större garantier för rättssäkerheten och den personliga integriteten. Till detta kommer att det, enligt Advokatsamfundet, utifrån ett grundlagsperspektiv kan ifrågasättas om det är tillåtet att införa bestämmelser om registerkontroll i en förordning.

Det bör därför även övervägas om säkerhetsskyddslagens (2018:585) tillämpningsområde ska utvidgas så att de aktuella myndigheternas verksamhet ingår i vad som ska skyddas enligt denna lag och att på dessa myndigheter anlitad personal därmed ska kunna bli föremål för säkerhetsprövning. Alternativt skulle en ny lag kunna införas som omfattar de i promemorian aktuella myndigheterna och där liknande bestämmelser om säkerhetsprövning skulle kunna införas.

Synpunkter

Föreskrifterna bör meddelas i lag

De författningsändringar som föreslås i promemorian ska enligt förslaget införas i två förordningar; förordningen (1999:1134) om belastningsregister och (1999:1135) om misstankeregister. Bestämmelser som innebär intrång i enskildas friheter och

¹ Advokatsamfundet hänvisar även till sitt remissyttrande den 27 augusti 2019 över betänkandet Belastningsregisterkontroll i arbetslivet (SOU 2019:19).



rättigheter ska meddelas i lag och får därvid inte gå längre än vad som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle (proportionalitetsprincipen).²

De föreslagna bestämmelserna medför att det kan komma att bli fråga om en övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Promemorian beskriver dessutom själv de uppgifter som kan framkomma vid registerkontrollen som integritetskänsliga.³ Åtgärden att lämna ut utdrag från registren är i sig inte en sådan åtgärd som gör att det kan anses utgöra övervakning eller kartläggning i enlighet med 2 kap. 6 § regeringsformen.⁴ Därav framgår att frågan om en åtgärd ska anses utgöra en övervakning eller kartläggning ska bedömas utifrån vilken effekt åtgärden har och inte utifrån det huvudsakliga syftet bakom åtgärden. Samtidigt framhålls att även insamling, lagring, bearbetning eller utlämnande av uppgifter om enskildas personliga förhållanden, kan vara ingripande och ju känsligare uppgifterna är desto större är intrånget.⁵ Det kan inte uteslutas att registerutdragen sparas efter det att de lämnats ut och då kan det faktiskt bli fråga om en kartläggning/övervakning hos den som fått utdraget och behåller det för olika ändamål.

Därför anser Advokatsamfundet att det sammantaget får anses vara tveksamt att de föreslagna bestämmelserna skulle regleras genom förordning och inte genom lag.

Behovet av de föreslagna bestämmelserna

Advokatsamfundet instämmer i promemorian bedömning att det behövs effektiva verktyg för att upprätthålla brottsbekämpningens integritet, förtroende och effektivitet. Det finns således en risk för att den organiserade brottsligheten skaffar sig fördelar genom olika slags otillåten och otillbörlig påverkan inom myndigheternas verksamhet.⁶ Denna utveckling kan få till konsekvens att förtroendet för myndigheterna undergrävs vilket i sin tur är till skada för rättsstaten och samhället i stort.

I promemorian framhålls risken för att allmänhetens förtroende för rättsväsendet påverkas om personer som har begått allvarliga brott anställs eller anlitas för uppdrag hos myndigheterna.⁷ Advokatsamfundet delar denna uppfattning. Det får dock

² Se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen (1974:152).

³ Se promemorian, s. 15.

⁴ Jfr. prop. 2011/12:163 s. 26.

⁵ Se prop. 2018/19:163 s. 39, även prop. 2017/18:232 s. 41 ff.

⁶ Se promemorian, s. 14.

⁷ Se promemorian, s. 15.



framhållas att registerkontroller som ska ske generellt och omfatta all personal som ska delta i myndigheternas verksamhet blir mycket ingripande åtgärder i personalens fri- och rättigheter. Åtgärderna måste därför stå i proportion till och kunna motiveras utifrån allvaret, arten och omfattningen av det hot som den organiserade brottslighetens otillåtna och otillbörliga påverkan kan medföra, jämte den skada detta kan orsaka.

Därför är det enligt Advokatsamfundet angeläget att det nogsamt utreds hur allvarligt och omfattande detta hot egentligen är, innan det beslutas hur den aktuella regleringen ska se ut och utformas. Annars finns det en risk för att den berörda personalens fri- och rättigheter inskränks i onödig omfattning. En sådan analys bör därför ske inom ramen för den fortsatta beredningen av detta lagstiftningsärende.

I detta sammanhang finns även möjligheten att innan registerutdragen lämnas ut, utelämna sådana uppgifter som kan anses vara av mindre betydelse. Exempelvis skulle uppgifter om brott och lagföring som endast är på bötesnivå kunna anses utgöra sådana slags uppgifter som inte behöver ingå i utdraget.

Krav på proportionalitet

Beträffande proportionalitetsprincipen instämmer Advokatsamfundet i att det med hänsyn till det ökande behovet av säkerhetsåtgärder är motiverat att kontrollera personal som är tilltänkt att anställas eller anlitas hos de berörda myndigheterna. Samtidigt kan det ifrågasättas om detta behov verkligen gäller all slags personal som ska anställas eller anlitas. Enligt Advokatsamfundet bör det därför närmare framgå av bestämmelserna vilka personalkategorier som ska kunna bli föremål för registerkontroll.

Enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) medför proportionalitetsprincipen att lagen endast ska anses omfatta sådan verksamhet som av särskilda skäl har behov av säkerhetsskyddande åtgärder. Personal som ska genomgå säkerhetsprövning kan begränsas till endast en del av de anställda. Samtidigt ska lagen endast omfatta sådana verksamheter som av särskilda skäl har behov av säkerhetsskyddande åtgärder och att andra verksamheters skyddsbehov i första hand får tillgodoses genom annan lagstiftning.⁸ Advokatsamfundet anser att detta talar för att ett liknande resonemang

⁸ Jfr. prop. 2017/18:89 s. 39.



bör föras även när det gäller registerkontroll av personal hos de myndigheter som omfattas av promemorians förslag.

I detta sammanhang kan även konstateras att det särskilt hos myndigheter är angeläget att beakta den s.k. ”*need to know-principen*”, så att sådan personal som inte behöver tillgång till känslig information inte heller ska ha det. Därtill skulle åtkomsten kunna begränsas genom att personalen tilldelas differentierade behörigheter anpassade till vad vederbörande behöver ha åtkomst till. Detta skulle kunna medföra att någon registerkontroll inte behöver göras beträffande vissa personalkategorier, vilket skulle minska risken för integritetsintrång. En utökad möjlighet att inhämta registerutdrag får inte heller innebära att myndigheter underlåter att stärka sitt säkerhetsarbete på andra sätt, såsom exempelvis genom att vidta åtgärder för att höja sin informationssäkerhet.

Till detta kommer att hänsynstaganden även måste göras utifrån behovs- och effektivitetsprincipen. Det kan ifrågasättas om den föreslagna utökade registerkontrollen överlag är helt nödvändig och effektiv för att åtgärda den problematik med infiltration etc. som promemorian adresserar. Det hänvisas exempelvis inte till någon genomförd utredning i frågan och inte heller till situationen i jämförbara länder. Därtill är det endast fråga om en kontroll i de båda nämnda registren och ingen annan kontroll, liknande den särskilda personutredning som ingår i säkerhetsprövningen enligt säkerhetsskyddslagen. Advokatsamfundet efterlyser därför en jämförelse med och analys av förhållandena i andra jämförbara länder.

Förhållandet till säkerhetsskyddslagen m.m.

I detta sammanhang finner Advokatsamfundet även anledning att uppmärksamma att viss verksamhet hos de berörda myndigheterna redan omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585) och bestämmelserna i denna lag om bland annat säkerhetsskydd och säkerhetsprövning av personal. Enligt lagen ska den som genom en anställning eller ”på något annat sätt” ska delta i säkerhetskänslig verksamhet säkerhetsprövas.⁹ Som promemorians förslag är utformat innebär det att den som ska anställas eller anlitas för uppdrag ska kunna registerkontrolleras. Advokatsamfundet anser att det föreligger en skillnad mellan promemorians förslag och säkerhetsskyddslagen när det gäller vilka som ska kontrolleras. Promemorians förslag begränsar sig nämligen till anställda eller uppdragstagare och utesluter därmed genom

⁹ Se 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585).



ordalydelsen kontroll av andra slags deltagare i verksamheten. Säkerhetsskyddslagen omfattar däremot även sådana personer som, utan att vara anställda eller uppdragstagare, arbetar hos myndigheten, exempelvis i egenskap av tjänstepliktiga. Sådana personalkategorier förefaller emellertid inte vara föremål för promemorians förslag om registerkontroll. Effekterna av en sådan åtskillnad bör enligt Advokatsamfundet också analyseras vidare inom ramen för den fortsatta beredningen av förslagen.

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) syftar till att åstadkomma skydd avseende såväl Sveriges yttre säkerhet som den inre säkerheten. Den yttre säkerheten omfattar skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet, medan den inre säkerheten tar sikte på skyddet för Sveriges demokratiska statskick. Angrepp på det demokratiska statskicket kan förekomma även från grupperingar utan förbindelse med främmande makt. Som exempel nämns försök att ta över den politiska makten genom våld eller att använda våld, hot eller tvång mot statsledningen i syfte att påverka politikens utformning, jämte försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter.¹⁰ Till detta kommer att säkerhetsskyddslagen omfattar ”den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet”.¹¹

Därmed omfattas inte samtliga de myndigheter som enligt promemorians förslag ska kunna genomföra registerkontroller enligt säkerhetsskyddslagen; i vart fall omfattas inte hela verksamheten hos myndigheterna. Därmed torde det inte vara möjligt att utan en lagändring låta denna lag omfatta all verksamhet och all personal hos de berörda myndigheterna.

Det finns samtidigt en problematik i en sådan utvidgning av säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde. Problematiken består bland annat i att tillämpningsområdet ska vara restriktivt och endast ska omfatta sådana situationer där Sveriges nationella säkerhet kan påverkas. Den hotbild som utgörs av att den organiserade brottsligheten skaffar sig fördelar genom olika slags otillåten och otillbörlig påverkan inom myndigheternas verksamhet (infiltration), kan mycket väl vara av sådant slag att den samtidigt kan anses utgöra ett hot mot vårt demokratiska statskick. Detta skulle i så

¹⁰ Se prop. 2017/18:89 s. 38.

¹¹ Se 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585).



fall kunna vara en rimlig anledning till att införa regler om kontroll av myndigheternas personal.

Eftersom säkerhetsskyddslagen redan har ett system för säkerhetsprövning av personal, så skulle detta enligt Advokatsamfundets bedömning rentav föranleda att det bör utredas om det skulle kunna vara lämpligt att utvidga säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde, så att denna även omfattar de berörda myndigheternas verksamhet och dess personal.

En ny lag om prövning av personal

Eftersom det i enlighet med ovanstående kan vara förenat med vissa svårigheter att utvidga säkerhetsskyddslagens (2018:585) tillämpningsområde, inställer sig frågan om det i stället vore lämpligt att införa en ny lag som skulle omfatta de berörda myndigheterna eller annan verksamhet. En sådan lag skulle därmed kunna innebära att myndigheter eller annan verksamhet med liknande hotbild och problematik skulle kunna vidta särskilda åtgärder för förstärkt skydd för verksamheten. Samtidigt finns det enligt Advokatsamfundet ett värde i att lagstiftningen inte blir alltför fragmenterad och att antalet olika författningar begränsas så långt det är praktiskt möjligt.

Enligt Advokatsamfundet talar emellertid övervägande skäl emot att de regler som föreslås i promemorian i stället skulle införas i den befintliga säkerhetsskyddslagen, Detta eftersom denna lagstiftning är specifikt avsedd för verksamheter som har direkt betydelse för Sveriges nationella säkerhet, vilket de i promemorian aktuella myndigheterna nödvändigtvis inte i alla avseenden kan anses ha.

Advokatsamfundet vill i detta sammanhang även påpeka att det givetvis inte endast är Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och myndigheterna inom Sveriges Domstolar, som kan vara föremål för otillåtna och otillbörliga åtgärder från den organiserade brottsligheten och där personalen behöver kunna kontrolleras. Motsvarande hotbild och intresse torde även finnas hos vissa andra myndigheter där den organiserade brottsligheten kan tänkas ha ett intresse av att kunna påverka verksamheten och där detta skulle kunna få liknande negativa effekter för samhället. Som exempel kan nämnas Skatteverket, Försäkringskassan, Kronofogden och socialtjänsten. Det kan därför finnas anledning att i ett annat sammanhang överväga om även ytterligare myndigheter ska kunna genomföra registerkontroller av personalen.



Till detta kommer att Kriminalvården även vill att personal inom verksamhet för särskilda utslussningsåtgärder och för behandling vid verkställighet av skyddstillsyn med kontraktsvård ska kunna bli föremål för registerkontroll.¹²

Sådan behandling sker utanför anstalt på särskilda behandlingshem som Kriminalvården har avtal med, så kallade Hem för vård och boende (HVB-hem). Det finns även möjlighet till placering i familjevård och på arbetskooperativ, liksom möjlighet till behandling i så kallade halvvägshus, som är öppnare än anstalter med säkerhetsklass 3. Halvvägshus finns såvitt känt för närvarande i Stockholm, Göteborg och Malmö. I övriga delar av landet finns möjligheter till placering på halvvägshusplats i ett stödboende eller i familjevårdsliknande form med samma regler som i ett halvvägshus.¹³

Detta betyder att registerkontrollen enligt promemorians förslag även skulle kunna omfatta personal hos vissa privata aktörer, eftersom även sådana kan tänkas anlitas för behandlingen. Mot den bakgrunden finner Advokatsamfundet det vara särskilt angeläget att bestämmelser om registerkontroll införs i lag och inte i förordning.

Som exempel på ytterligare privata aktörer som bedriver verksamhet där registerkontroll avseende personalen kan vara påkallad, kan nämnas väktare, ordningsvakter och skyddsvakter. När det gäller bevakningsföretag så ska väktare bli föremål för Länsstyrelsens godkännandeprövning genom inhämtning av uppgifter på liknande sätt som vid en säkerhetsprövning i enlighet med säkerhetsskyddslagens bestämmelser.¹⁴ I detta fall har reglerna om registerkontroll m.m. införts i förordning och inte i lag. En liknande ordning gäller beträffande skyddsvakter.¹⁵ Beträffande ordningsvakter är regelverket annorlunda. För dessa finns ingen regel om säkerhetsprövning motsvarande vad som gäller för väktare. I stället ska myndigheten, om denna omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen, från fall till fall göra en bedömning av behovet av att de ordningsvakter som anlitas ska placeras in i en

¹² Se promemorian, s. 1.

¹³ Se <https://www.kriminalvarden.se/fangelse-frivard-och-hakte/fangelse/utslussning>.

¹⁴ Se 16 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag och 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag, liksom SOU 2021:38 s. 24 ff.

¹⁵ Se 25 § skyddslagen (2010:305) och 6-7 §§ skyddsförordningen (2010:523).



säkerhetsklass och bli föremål för en säkerhetsprövning. Därför har detta inte särskilt reglerats i lagen (2023:421) om ordningsvakter.¹⁶

Enligt Advokatsamfundet kan det vara av intresse att dra paralleller mellan sådan slags personal och den personal som kan vara verksam vid de myndigheter som omfattas av promemorians förslag. Den ordning som gäller för väktare och skyddsvakter skulle kunna tala för att en motsvarande ordning skulle kunna gälla även för annan personal. Samtidigt anser Advokatsamfundet att en registerkontroll som omfattar även annan slags personal kan antas omfatta betydligt fler slags personalkategorier som dessutom inte har till uppgift att utöva maktbefogenheter och att detta i stället talar för att regler om registerkontroll ska meddelas i lag och inte i förordning.

Förhållandet till GDPR och annan lagstiftning om behandling av personuppgifter

Eftersom registerkontrollen avser uppgifter som kan identifiera fysiska personer, så kommer kontrollen att utgöra behandling av personuppgifter. Detta medför att Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (GDPR) kan komma att vara tillämplig på behandlingen.¹⁷ Samtidigt skulle det kunna vara fråga om en sådan behandling av personuppgifter som omfattas av brottsdatalagen (2018:1177). Enligt Advokatsamfundet har dessa aspekter inte berörts på erforderligt sätt i promemorian och samfundet efterlyser därför en närmare bedömning av hur den föreslagna registerkontrollen kommer att förhålla sig till dessa regelverk.

Advokatsamfundets bedömning är att kravet på rättslig grund för den behandling av personuppgifter som blir aktuell vid en sådan registerkontroll som promemorian föreslår, skulle kunna anses vara uppfylld oberoende av om registerkontrollen regleras i lag eller förordning. Samtidigt får Advokatsamfundet även i detta sammanhang framhålla att registerkontrollen utgör ett påtagligt ingrepp i enskildas fri- och rättigheter. Med hänsyn till detta och för att upprätthålla erforderlig rättssäkerhet, förordar alltså Advokatsamfundet att föreskrifterna om registerkontroll meddelas i lag och inte i förordning.

¹⁶ SE prop. 2022/23:91 s. 42.

¹⁷ Se artikel 4.1 och 4.2 GDPR.



Såväl enligt GDPR som brottsdatalagen gäller krav på säkerhet vid behandling av personuppgifter.¹⁸ Eftersom det vid en sådan registerkontroll som avses kan förekomma personuppgifter av känslig eller annars särskilt skyddsvärd art, uppställs särskilt höga krav på säkerheten vid behandlingen av uppgifterna. Advokatsamfundet anser det därför vara önskvärt med en närmare analys avseende vilka säkerhetsåtgärder som blir lämpliga att vidta. Av särskilt intresse i dessa sammanhang är frågor om behörighetstilldelning, behörighetskontroll, åtkomstbegränsning och loggning. Därvid aktualiseras även frågor om vilka särskilda tekniska, administrativa och organisatoriska säkerhetsåtgärder som behöver vidtas, såsom kryptering, loggning och logghantering, tvåfaktorsautentisering jämte olika övervakningsåtgärder avseende de tekniska system, utrustning eller programvara som används vid registerkontrollen.

Avslutning

Advokatsamfundet anser alltså sammantaget att det föreligger ett behov av att kunna genomföra registerkontroll avseende personal hos de i promemorian angivna myndigheterna och delar därför bedömningarna i denna del. Advokatsamfundet anser dock att denna reglering, på anförda skäl, bör ges i lag och inte i förordning. Det är därtill angeläget att registerkontrollen begränsas till sådan personal som verkligen bör omfattas av en sådan kontroll.

Advokatsamfundet saknar även ett närmare resonemang och analys kring den föreslagna registerkontrollens förhållande till GDPR och brottsdatalagen (2018:1177). Detta gäller inte minst behovet av säkerhet vid behandling av de uppgifter som framkommer vid registerkontrollen, vad som ska gälla för den som ska vara behörig att utföra eller bestämma om registerkontrollen, hur behörigheter ska tilldelas eller dras in, följas upp eller begränsas samt hur åtkomst till uppgifterna ska ske, begränsas och loggas.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander

¹⁸ Se artikel 32 GDPR och 3 kap. 8 § brottsdatalagen (2018:1177).