

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet**Hemställan om utökade möjligheter till personalsäkerhet**

Åklagarmyndigheten föreslår en utvidgning av säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde för att stärka möjligheterna till ett mer effektivt säkerhetsarbete. Bestämmelserna om personalsäkerhet föreslås bli tillämpliga i åklagarväsendets verksamhet även om verksamheten inte anses utgöra säkerhetskänslig verksamhet.

Ett annat alternativ kan vara att införa bestämmelser i åklagarförordningen (2004:1265) eller förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten som medför att åklagarväsendet ges möjlighet att tillämpa bestämmelserna om personalsäkerhet vid anställning och fortlöpande under den tid anställningen pågår samt vid annat deltagande i verksamhetssystemen på likartat sätt som länsstyrelserna i dag ges möjlighet att tillämpa vissa bestämmelser i säkerhetsskyddslagen genom förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

***Sammanfattning***

Åklagarmyndigheten har behov av utökade möjligheter att skydda myndighetens verksamhet från systemhotande brottslighet och olika former av infiltration. Myndigheten bör ges möjlighet att vidta motsvarande åtgärder som i dag genomförs med stöd av säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Detta skulle kunna ske genom att bestämmelserna om personalsäkerhet i säkerhetsskyddslagstiftningen blir tillämpliga även i syfte att skydda den rättsvärdande verksamheten mot otillbörlig påverkan och brottslighet, även om verksamheten inte ansetts utgöra säkerhetskänslig verksamhet.

## ***Bakgrund***

Åklagarmyndigheten har den 26 oktober 2023 av regeringen fått i uppdrag att förstärka säkerhetsarbetet inom myndigheten (Ju2023/02375). I uppdraget ingår bl.a. att stärka verksamhetens skydd mot otillåten påverkan inom myndigheten. Vid regeringens utnämning av ny riksåklagare lyftes också särskilt behovet av ett stärkt säkerhetsarbete.

Åklagarmyndigheten tar frågan om säkerhet, inklusive hotet från så kallade möjliggörare och infiltratörer, på mycket stort allvar. Det finns i dag ett allvarligt hot mot de rättsvårdande myndigheternas verksamheter i form av otillåten påverkan.

Otillåten och otillbörlig påverkan inom Åklagarmyndighetens verksamhet kan vara ett verktyg för organiserad brottslighet att ta kontroll och skaffa sig fördelar. Det finns risk att personer som är verksamma inom myndigheten kontaktas i syfte att bli så kallade möjliggörare. Det förekommer också att personer med kopplingar till organiserad brottslighet söker anställning inom myndigheten i syfte att få tillgång till information eller utöva påverkan.

Myndigheten har identifierat personer som har använt verksamhetssystemen på sätt som inte kunnat motiveras i tjänsten. En möjliggörare kan underlätta, effektivisera och diversifiera en brottslig verksamhet. Möjliggörare kan medföra att möjligheterna att utreda brott försvåras och att rättssäkerheten hotas. Myndigheterna inom satsningen mot organiserad brottslighet har identifierat möjliggörare som ett allvarligt hot mot rättsväsendet.<sup>1</sup> Det kan även medföra att allmänhetens förtroende för Åklagarmyndigheten och rättsväsendet påverkas negativt på ett allvarligt sätt.

Det finns mot denna bakgrund ett stort behov av effektiva verktyg för att upprätthålla brottsbekämpningens integritet, förtroende och effektivitet vilken utmanas mer än någonsin av aktörer inom organiserad brottslighet.

---

<sup>1</sup>Rapporten Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten 2024 (Dnr. A664.808/2023), och rapporten Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2023 (Dnr. A215.519/2023). Även på EU-nivå beskrivs den allvarliga problematiken kring organiserad brottslighet bl.a. i rapporten Decoding the EU-s most threatening criminal networks, Europol, 2024

### ***Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport***

Brottsförebyggande rådet (Brå) har genomfört en studie av möjliggörare i legala sektorer som bistår kriminella nätverk. Rapporten ger en bred bild av vilka olika uppgifter möjliggörare utför åt kriminella nätverk, hur deras relationer med motparten ser ut och vilka följder deras handlingar kan få.<sup>2</sup> I studien har det framkommit att personer i kriminella nätverk tycks börja i sitt eget och närståendes nätverk och leta efter kontakter med intressanta anställningar eller uppdrag i det legala samhället. Många av de fall som upptäckts rör personer som är familj eller släkt med individer i kriminella nätverk, men även barn- domsvänner och kunder till personer i kriminella nätverk är vanliga. Undersökningen har identifierat fyra olika typer av möjliggörare: manipulerade, upparbetade, affärsmässiga och placerade. Manipulerade möjliggörare är inte alltid medvetna om att de hjälper personer i kriminella nätverk. Upparbetade möjliggörare kontaktas som en följd av var de arbetar och utgör den största kategorin i studiens material. Affärsmässiga möjliggörare tar mutor eller arvoden för att hjälpa till och är ytterst medvetna om vad de gör. Placerade möjliggörare har förmåtts eller i ovanliga fall erbjudit sig att söka ett arbete eller ett uppdrag för att bli möjliggörare. De är sällan direkta medlemmar i nätverken, utan återfinns i dess utkant eller bland nära kontakter till personer i nätverken.

### ***Rättslig reglering avseende möjligheten att genomföra bakgrundskontroll***

I 2 kap. 6 § regeringsformen (RF) finns bestämmelser som skyddar var och en gentemot det allmänna från betydande intrång i den personliga integriteten såsom övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Begränsningar får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

I artikel 8 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) finns bestämmelser om att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutande av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets

---

<sup>2</sup>Brå rapport 2024:2, Möjliggörare för kriminella nätverk

ekonomiska välbefinnanden eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. I artikel 7 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) finns bestämmelser om att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv, sin bostad och sina kommunikationer.

Begränsningar av rättigheterna i RF, EKMR och EU-stadgan har gjorts i säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Säkerhetsskyddslagen är tillämplig när någon bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Det saknas närmare definition i författning över vad som utgör säkerhetskänslig verksamhet.

I förarbetena till säkerhetsskyddslagen anges att endast sådana verksamheter som har ett kvalificerat skyddsbehov bör omfattas av säkerhetsskyddslagen.<sup>3</sup> Utgångspunkten bör vara en uppdelning i Sveriges yttre och inre säkerhet. Sveriges yttre säkerhet kan delas in i territoriell suveränitet och politisk självständighet. Sveriges inre säkerhet rör påverkan på förmågan att upprätthålla och säkerställa Sveriges statsidé avseende funktion, handlingsfrihet och oberoende. Säkerhetsskyddet för Sveriges inre säkerhet handlar till stor del om att skydda särskilt kritiska anläggningar, funktioner och informationssystem för Sveriges demokratiska statskick, rättsväsende eller brottsbekämpande förmåga.<sup>4</sup>

Även samhällsviktig verksamhet kan bedömas röra Sveriges säkerhet. Avgörande för om en sådan verksamhet kan anses röra Sveriges säkerhet är om en antagonistisk handling (exempelvis spioneri, sabotage eller terroristbrott) skulle kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå. Sådana skadekonsekvenser kan t.ex. vara störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv.

---

<sup>3</sup> Prop. 2017/18:89 s. 38 f

<sup>4</sup> Prop. 2017/18:89 s. 44

En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska placeras i säkerhetsklass. Beslut om placering i säkerhetsklass ska ske restriktivt.

Den som deltar i säkerhetskänslig verksamhet eller hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska genomgå säkerhetsprövning. Säkerhetsprövning innefattar en grundutredning, registerkontroll och eventuell särskild personutredning. Säkerhetsprövningen följs upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Myndigheten ansvarar för att genomföra grundutredningen. Med grundutredning avses att uppgifter hämtas in om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen. Utredningen kan innebära kontroll av betyg, intyg och referenser samt att uppgifter från den som kontrollen avser hämtas in, t.ex. genom en intervju eller ett frågeformulär. Omfattningen av grundutredningen och utförandet av den anpassas till vilket slag av deltagande i säkerhetskänslig verksamhet det är fråga om. Grundutredningen genomförs innan registerkontrollen.

Säkerhetspolisen utför registerkontroll samt eventuell särskild personutredning. Vid registerkontroll hämtas uppgifter från register som omfattas av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister, lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Uppgifterna hämtas löpande under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Om det vid registerkontrollen eller den särskilda personutredningen kommer fram uppgifter som kan antas vara av betydelse för säkerhetsprövningen ska Säkerhetspolisen, efter att ha hört Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, ge den säkerhetsprövningen avser tillfälle att yttra sig om inte uppgiften omfattas av sekretess i förhållande till denne. Säkerhetspolisen underställer därefter Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden frågan om huruvida uppgiften ska lämnas ut för säkerhetsprövning.

### *Motivering*

För att Åklagarmyndigheten ska kunna genomföra bakgrundskontroller avseende befattningar som inte är placerade i säkerhetsklass krävs stöd i författning. Delar av Åklagarmyndighetens verksamhet har bedömts utgöra säkerhetskänslig verksamhet och det finns då stöd i säkerhetsskyddslagen att genomföra säkerhetsprövning.

Andra delar av Åklagarmyndigheten verksamhet bedöms inte utgöra säkerhetskänslig verksamhet enligt lydelsen i säkerhetsskyddslagen. Eventuella störningar i denna verksamhet bedöms inte medföra skador för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv.

Likväl finns behov av att skydda verksamheten mot möjliggörare så att rättsväsendets integritet, möjligheterna att utreda och förhindra brott, samt allmänhetens förtroende för rättsväsendet, inte påverkas negativt. Det saknas i denna situation rättsligt stöd för att genomföra bakgrundskontroller.

Brå anger i sin rapport att materialet talar för att det är vanligast att möjliggörare fått sin anställning eller sitt uppdrag i en verksamhet på korrekta grunder och först senare börjar hjälpa kriminella nätverk. Utdrag från belastnings- och misstankeregistren inför anställning torde därför medföra mycket begränsade möjligheter att upptäcka en möjliggörare. Även så kallade placerade möjliggörare kan vara svåra att upptäcka genom utdrag ur misstankeregistret eller belastningsregistret. Utdrag ur endast de registren och endast inför anställning kan därför inte anses ge Åklagarmyndighetens verksamhet tillräckligt skydd mot möjliggörare.

Åklagarmyndigheten behöver tillgång till verktyg såsom grundutredning, säkerhetsprövningsintervju och registerkontroll motsvarande de som tillämpas vid säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen, för att på ett effektivt sätt kunna motverka möjliggörare. Kontrollen av medarbetare och andra som deltar i verksamheten, exempelvis konsulter, behöver även ske löpande under deltagandet i verksamheten på samma sätt som sker enligt säkerhetsskyddslagen. Registerkontrollen behöver omfatta de register som kontrolleras vid en säkerhetsprövning enligt 3 kap. 14 § första och andra stycket säkerhetsskyddslagen.

Det finns väl etablerade, inarbetade och fungerande processer och organisation avseende säkerhetsprövningar. Det finns även i systemet ett inbyggt skydd för den enskilde och dennes integritet.

Det finns ett stort behov av att snabbt och effektivt få tillgång till verktyg för att kunna motverka möjliggörare och det skulle därför vara en fördel om det går att nyttja befintligt regelverk och etablerad organisation.

Åklagarmyndigheten föreslår därför en utvidgning av säkerhetsskyddslagens tillämplighet så att myndigheter inom rättsväsendet, i den rättsvårdande och brottsutredande verksamheten, ges möjlighet att kontrollera medarbetare som arbetar i verksamheten.

Utvidgningen bör endast avse bestämmelserna om personalsäkerhet i säkerhetsskyddsregelverket.

Utvidgningen bör inte avse övriga bestämmelser då det skulle riskera öka kostnaderna avsevärt och det inte bedöms vara en adekvat åtgärd för att skydda den brottsutredande verksamheten mot de hot som accentuerats under de senaste åren.

För det fall det anses olämpligt att genomföra de föreslagna ändringarna i säkerhetsskyddslagen hemställs om annat författningsstöd för att kunna vidta motsvarande åtgärder.

Förslaget bedöms kunna medföra ökade kostnader för de myndigheter som kan komma att omfattas av den nya regleringen. Nyttan av att kunna få nya och effektiva verktyg för att motverka möjliggörare i den brottsutredande verksamheten bedöms dock överstiga kostnaderna. Som en följd av ett utvidgat tillämpningsområde och därmed utökat antal registerkontroller bör konsekvenserna för andra myndigheter bedömas särskilt.

I utredningen av förslaget är det viktigt att särskilt överväga om förslaget i någon del skulle kunna strida mot bestämmelserna i RF, EKMR och EU-stadgan.

---

Denna hemställan har beslutats av riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av personaldirektören Nicklas Lagrell. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén, säkerhetschefen

John Olofsson, arbetsrättsjuristen Lena Ahlström och säkerhetsstrategen Tomas Färndahl deltagit.

Katarina Johansson Welin

Nicklas Lagrell

Kopia till  
Kommunikationsavdelningen  
Rättschefen  
Säkerhetschefen