

Säkerhetsprövningar

– nya regler

*Betänkande av Utredningen om
en förbättrad process för säkerhetsprövningar*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:88

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1085-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-1086-5 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 20 juni 2023 att låta en särskild utredare se över och föreslå förändringar av processen för säkerhetsprövningar. Syftet med utredningen är att stärka regleringen på personalsäkerhetsområdet, ge verksamhetsutövare tydliga förutsättningar för sitt säkerhetsskyddsarbete samt öka rättssäkerheten och förutsebarheten för såväl enskilda som verksamhetsutövare (dir. 2023:91).

Genom tilläggsdirektiv den 4 juli 2024 förlängdes utredningstiden (dir. 2024:67).

Till särskild utredare förordnades den 22 augusti 2023 f.d. ordföranden och administrativa chefen i Arbetsdomstolen Cathrine Lilja Hansson.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 29 augusti 2023 departementssekreteraren Wanda Chau Alenius (Arbetsmarknadsdepartementet), rättssakkunniga Klara Hedlund (Justitiedepartementet), rättssakkunniga Anna Normann (Försvarsdepartementet) och militärsakkunniga Torbjörn Persson Thybell (Försvarsdepartementet).

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 29 augusti 2023 biträdande enhetschefen Ewa Bokwall (Säkerhetspolisen), numera biträdande chefsjuristen Carl Durling (Arbetsgivarverket), juristen Mediha Güven (Polismyndigheten), säkerhetsskyddsstrategen Stefan Hamrin (Säkerhetspolisen), utredaren och metodutvecklaren Sanna Kraft (Försvarsmakten) och verksjuristen Jessica Öhlund Andersson (Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden). Den 6 februari 2024 entledigades Ewa Bokwall från uppdraget och samma dag förordnades verksjuristen Robert Tolonen Scherman (Säkerhetspolisen) som expert. Mediha Güven entledigades den 23 september 2024. I hennes ställe förordnades polismästaren

Jimmy Liljebäck (Polismyndigheten) fr.o.m. samma datum. Till expert förordnades även förbundsjuristen Hannah Edström (Sveriges Lärare) den 7 oktober 2024.

Den 15 december 2023 förordnades arbetsrättsjuristen Ola Brinnen (Svenskt Näringsliv), arbetsrättsjuristen Helene Evers (Sveriges Kommuner och Regioner), förbundsjuristen Ellen Hall (Sveriges akademikers centralorganisation), juristen Magnus Lundberg (Tjänstemännens centralorganisation) och förbundsjuristen Sofie Malmkvist (Landsorganisationen i Sverige) att ingå i en referensgrupp till utredningen. Den 13 september 2024 entledigades Helene Evers från uppdraget och samma dag förordnades arbetsrättsjuristen Cecilia Bergman (Sveriges Kommuner och Regioner) att ingå i referensgruppen. Den 19 september 2024 entledigades Ellen Hall och i hennes ställe förordnades förbundsjuristen Sophie Silverryd (Sveriges akademikers centralorganisation) fr.o.m. samma datum.

Den 6 februari 2024 förordnades riksdagsledamoten Mikael Damsgaard (Moderaterna), juristen och ordföranden Rasmus Elfström (Centerpartiet), riksdagsledamoten Ingemar Kihlström (Kristdemokraterna), riksdagsledamoten Katja Nyberg (Sverigedemokraterna), f.d. kommunalrådet och numera polisassistenten Moa Rasmusson (Liberalerna), f.d. riksdagsledamoten Anders Schröder (Miljöpartiet), f.d. riksdagsledamoten Mia Sydow Mölleby (Vänsterpartiet) och f.d. riksdagsledamoten Marcus Wennerström (Socialdemokraterna) att ingå i en parlamentarisk referensgrupp till utredningen.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 14 augusti 2023 hovrättsassessorn Patrik Roos. Därutöver anställdes förbundsjuristen Hannah Edström som sekreterare i utredningen för tiden den 11 mars–den 20 juni 2024. Hon anställdes igen som sekreterare för tiden den 7 augusti–den 6 oktober 2024 på deltid.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en förbättrad process för säkerhetsprövningar.

Betänkandet är delvis avfattat i vi-form, även om det kan förekomma skilda uppfattningar i vissa frågor.

Härmed överlämnas betänkandet *Säkerhetsprövningar – nya regler* (SOU 2024:88). Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.
Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i december 2024

Cathrine Lilja Hansson

Patrik Roos

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag	31
1.1 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585).....	31
1.2 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585).....	40
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning.....	42
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning	45
1.5 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955)	46
1.6 Utkast till lag/förordning om handläggning hos nämnden	47
2 Utredningens uppdrag och arbete	55
2.1 Utredningens uppdrag.....	55
2.2 Utredningens arbete	56
2.3 Betänkandets disposition.....	57
3 Allmänt om säkerhetsskyddsregleringen	59
3.1 Inledning.....	59

3.2	Regleringen om säkerhetsskydd	60
3.2.1	Utövare av säkerhetskänslig verksamhet	60
3.2.2	Vad som avses med säkerhetsskydd.....	61
3.2.3	Grundläggande bestämmelser om säkerhetsskydd	63
3.2.4	Allmänt om säkerhetsprövningen.....	66
3.2.5	Säkerhetsklass.....	66
3.2.6	Säkerhetsskyddsavtal	68
3.2.7	Tillsyn och föreskriftsrätt.....	70
3.3	Andra statliga utredningar och pågående arbete inom Regeringskansliet.....	71
3.3.1	2023 års fri- och rättighetskommitté	72
3.3.2	Utredningen om hur kompetensen i säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor kan öka.....	72
3.3.3	Utredningen om förbättrade möjligheter att skydda Sveriges säkerhet	73
3.3.4	Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning.....	74
3.3.5	Promemoria om utökade möjligheter till registerkontroller.....	74
3.3.6	Departementspromemorian Utökade registerkontroller vid anställning i kommun.....	75
4	Närmare om säkerhetsprövningen	77
4.1	Inledning	77
4.2	Säkerhetsprövningens syfte	78
4.2.1	Pålitlig från säkerhetssynpunkt.....	78
4.2.2	Säkerhetspolisens föreskrifter och vägledning	79
4.3	Säkerhetsprövningens olika delar och underlag.....	81
4.4	Grundutredningen.....	82
4.4.1	Ett huvudmoment vid säkerhetsprövningen	82
4.4.2	Säkerhetspolisens vägledning	83
4.5	Registerkontroll.....	86
4.6	Särskild personutredning	89

4.7	Vem som säkerhetsprövar	89
4.8	Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga	91
4.9	Dokumentation.....	93
5	Säkerhetspolisens förslag	95
5.1	Säkerhetspolisens hemställan	95
5.2	Remissvar.....	98
5.2.1	Allmänt om remissutfallet	98
5.2.2	Förslaget till ett nytt andra stycke	99
5.2.3	Behov av utökat stöd och vägledning.....	100
6	Internationell utblick och europarätt	103
6.1	Inledning.....	103
6.2	Norge.....	104
6.2.1	Allmänt.....	104
6.2.2	Lagen om nationell säkerhet och vägledning i personalsäkerhet	104
6.2.3	Föreskrifter	117
6.3	Finland.....	120
6.3.1	Allmänt.....	120
6.3.2	Säkerhetsutredningslagen.....	121
6.4	Danmark.....	126
6.4.1	Allmänt.....	126
6.4.2	Säkerhetscirkuläret	126
6.5	Gränsöverskridande system för säkerhetsprövning och säkerhetsklarering	129
6.5.1	Inledning	129
6.5.2	Skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter	129
6.5.3	Multilateralt säkerhetsskyddsavtal – EU	132
6.5.4	Nato-reglering	133
6.6	Europakonventionen	136
6.6.1	Artikel 6 – en rättvis rättegång	136
6.6.2	Artikel 9 – religionsfrihet.....	140

6.7	EU-rätt.....	142
6.7.1	EUF-fördraget och EU-stadgan – förhållandet till reglering om nationell säkerhet	142
6.7.2	EU-domstolsavgörande	143
7	Överväganden om säkerhetsprövningen	145
7.1	Utredningsuppdraget	145
7.2	Kravet på säkerhetsprövning.....	146
7.3	Allmänt om säkerhetsprövning	148
7.4	Begreppet pålitlig från säkerhetssynpunkt.....	150
7.5	Vad en grundutredning bör omfatta	151
7.5.1	Behov av en mer uttömmande reglering.....	151
7.5.2	Lagreglering.....	153
7.5.3	Definitionen av begreppet grundutredning lagregleras	155
7.5.4	Lagreglering om vilka personliga förhållanden som grundutredningen bör omfatta.....	155
7.5.5	Uppgiftskällor	174
7.5.6	Ansvar för att relevanta uppgifter inhämtas eller lämnas	174
7.6	Krav på underlaget och konsekvenser av brister i utredningen.....	176
7.6.1	Uppdraget och gällande reglering	176
7.6.2	Helhetsbedömning.....	177
7.6.3	Definitionen av personalsäkerhet.....	179
7.6.4	Underlagets tillförlitlighet och brister i underlaget	180
7.7	Behörighet att medverka i säkerhetskänslig verksamhet ...	182
7.8	Diskrimineringslagen och arbetsgivares rehabiliteringsansvar.....	183
7.8.1	Kort om förhållandet till diskrimineringslagen...	183
7.8.2	Kort om förhållandet till arbetsgivares ansvar för arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilitering	186

7.9	Behandling av personuppgifter vid grundutredningen	187
7.10	Offentlighet och sekretess	190
8	Säkerhetsprövningsbeslut	197
8.1	Inledning.....	197
8.2	Säkerhetsprövningsbeslut.....	197
8.2.1	Vad är ett säkerhetsprövningsbeslut?.....	197
8.2.2	När krävs ett säkerhetsprövningsbeslut?	199
8.2.3	Vem som fattar säkerhetsprövningsbeslut.....	200
8.2.4	Säkerhetsprövningsbeslut som gäller totalförsvarspliktiga.....	206
8.3	Handläggningsbestämmelser för beslutsfattare	207
8.3.1	Förfarandet i ärenden om säkerhetsprövning.....	207
8.3.2	Skriftlighetskrav för säkerhetsprövningsbeslut ...	209
8.3.3	Motivering av säkerhetsprövningsbeslut.....	211
8.3.4	Sanktionsavgift	217
9	Avstängning av statligt anställda	219
9.1	Utredningsuppdraget.....	219
9.2	Innebörden av en avstängning.....	220
9.3	Regleringen på det statliga området.....	220
9.3.1	Avstängning av statsanställda kräver stöd i lag....	220
9.3.2	Reglering om avstängning m.m.	221
9.3.3	Lagförslag om avstängning av statligt anställda...	223
9.4	Överväganden och förslag.....	225
9.4.1	Behov av lagreglering.....	225
9.4.2	Nya regler om avstängning i lagen om offentlig anställning	227
9.4.3	Anställningsförmåner under avstängningen	233
9.4.4	Verkställighet av beslut om avstängning och frågan om förhandlingsskyldighet.....	234
9.4.5	Beslutsorgan.....	238
9.4.6	Skadestånd.....	240
9.4.7	Interimistisk prövning.....	243
9.4.8	Fullmaktsanställda	246

10	Överprövning av säkerhetsprövningsbeslut	249
10.1	Utredningsuppdraget	249
10.2	Ett säkerhetsprövningsbeslut går inte att överklaga.....	250
10.2.1	Säkerhetsskyddslagens överklagandeförbud	250
10.2.2	Indirekt prövning av ett säkerhetsprövningsbeslut i vissa fall	251
10.3	EU-rätt och Europakonventionen	254
10.4	Ska säkerhetsprövningsbeslut få överklagas?.....	256
10.4.1	Säkerhetsprövningsbeslut som rör en arbetstagare.....	257
10.4.2	Finns det behov av undantag?	264
10.4.3	Övriga säkerhetsprövningsbeslut.....	265
10.5	Överlämnande av beslut och fullföljdshänvisning.....	265
10.6	Konsekvenser för arbetsrättsliga tvister.....	267
11	En ny myndighet för överprövning av säkerhetsprövningsbeslut.....	269
11.1	Utredningsuppdraget	269
11.2	Säkerhetsprövningsbeslut fattas av både myndigheter och enskilda verksamhetsutövare	269
11.2.1	Utgångspunkter	269
11.2.2	Delegerad myndighetsutövning?	271
11.2.3	Skulle alla säkerhetsprövningsbeslut kunna bli myndighetsbeslut?	273
11.3	Finns det någon befintlig instans som är lämplig för uppdraget att överpröva säkerhetsprövningsbeslut?.....	274
11.3.1	Utgångspunkter	274
11.3.2	Allmän förvaltningsdomstol.....	276
11.3.3	Försvarsunderrättelsesdomstolen.....	279
11.3.4	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.....	284
11.3.5	Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	288
11.3.6	Nämnden för kvalificerade skyddsidentiteter	290
11.3.7	Statens överklagandenämnd	291

11.3.8	Sammanfattande bedömning.....	292
11.4	En ny nämndmyndighet eller en ny specialdomstol?	294
11.5	En ny nämndmyndighet	297
11.5.1	Överklaganden av säkerhetsprövningsbeslut ska prövas av en särskild nämnd	297
11.5.2	Nämndens organisation och inre verksamhetsformer.....	298
11.6	Regler för överprövningen hos nämnden.....	302
11.6.1	Överklagandet och åtgärder med anledning därav	304
11.6.2	Partsinsyn hos nämnden	306
11.6.3	Ombud	309
11.6.4	Muntlig förhandling	312
11.6.5	Beslut och motivering	317
11.6.6	Nämndens beslut bör inte få överklagas	320
11.6.7	Personuppgiftsbehandling hos nämnden	320
11.6.8	Offentlighet och sekretess	321
11.6.9	Behov av underrättelseinformation	322
12	Ikraftträdandebestämmelser	325
13	Konsekvenser	327
13.1	Inledning.....	327
13.2	Problembeskrivning och målsättning	327
13.3	Konsekvenser av förslagen om grundutredningens innehåll och bedömningen vid säkerhetsprövningen.....	330
13.4	Konsekvenser av förslagen om ansvar för bedömningen vid en säkerhetsprövning.....	334
13.5	Konsekvenser av förslagen om handläggningsbestämmelser för beslutsfattare	336
13.6	Konsekvenser av förslagen om avstängning av statligt anställda	338
13.7	Konsekvenser av förslagen om en möjlighet att få säkerhetsprövningsbeslut överprövade	342

14	Författningskommentar	347
14.1	Förslagen till lagar om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)	347
14.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning	372
14.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning	377
	Särskilt yttrande.....	379
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:91	389
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2024:67	401

Sammanfattning

Uppdraget

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, så kallad säkerhetskänslig verksamhet. Med säkerhetsskydd avses enligt säkerhetsskyddslagen skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. En säkerhetsskyddsåtgärd är personalsäkerhet. Den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Beslut i säkerhetsprövningsärenden kan inte överklagas. Det saknas också i dagsläget ett fullgott lagstöd för att stänga av en statligt anställd som inte är godkänd för arbete i säkerhetskänslig verksamhet.

Utredningen har i uppdrag att se över och föreslå förändringar av processen för säkerhetsprövningar. Syftet med utredningen är att stärka regleringen på personalsäkerhetsområdet, ge verksamhetsutövare tydliga förutsättningar för sitt säkerhetsskyddsarbete samt öka rättssäkerheten och förutsebarheten för såväl enskilda som verksamhetsutövare. Utredaren ska bl.a.

- överväga vilka uppgifter som ska ingå i underlaget vid en säkerhetsprövning och föreslå vilka krav som ska ställas på detta underlag,
- bedöma om det bör finnas en möjlighet enligt säkerhetsskyddslagen att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut,
- analysera vilka ytterligare möjligheter som bör finnas att stänga av en statligt anställd när han eller hon inte längre godkänns vid säkerhetsprövningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Regler om underlaget och bedömningarna vid en säkerhetsprövning

Lagreglering om vad en grundutredning ska omfatta

En säkerhetsprövning ska göras innan en anställning eller ett annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet påbörjas och ska innefatta en grundutredning och som huvudregel en registerkontroll samt i vissa fall en särskild personutredning. Säkerhetsprövningen ska löpande följas upp samt omprövas, om det finns skäl för det.

En del av uppdraget har avsett grundutredningen som alltså ingår som en del i underlaget vid en säkerhetsprövning.

Vi har kunnat konstatera att den nuvarande regleringen i lag och förordning om grundutredningen är sparsam. Vid utredningsarbetet har vi kommit fram till att författningsregleringen inte ger något tydligt stöd i frågan om vad en grundutredning ska omfatta och att mer konkreta anvisningar endast ges i Säkerhetspolisens vägledning, som inte är rättsligt bindande. Detta har sammantaget lett till osäkerhet om vad som gäller. Det har även satts i fråga om det finns tillräckligt författningsstöd för enskilda verksamhetsutövers behandling av vissa personuppgifter vid grundutredningen. Dessa omständigheter har, sammantaget med förhållandet att den säkerhetshotande verksamheten mot Sverige växer, lett oss till slutsatsen att det behövs en tydligare reglering. Enligt utredningens mening finns det ett behov av att i författning reglera vilka uppgifter om personliga förhållanden som typiskt sett har betydelse för en säkerhetsprövning och därför bör omfattas av grundutredningen. Vi anser alltså att det inte är lämpligt att, så som Säkerhetspolisen föreslagit i sin hemställan i juni 2022 om skärpta krav på underlag vid säkerhetsprövning, tillföra enbart ett rekvisit som rör anknytning till annat land. Det är i stället önskvärt med en mer omfattande reglering, som anger de uppgifter som kan vara av relevans att utreda vid grundutredningen. Mot bakgrund av denna analys föreslår utredningen att det i säkerhetsskyddslagen införs två nya regler.

Vi föreslår att den definition av begreppet grundutredning som i dag finns i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) överförs till säkerhetsskyddslagen. Med grundutredning avses därmed en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen.

Vi föreslår därutöver att det i säkerhetsskyddslagen ska anges vilka personliga förhållanden som normalt bör omfattas av en grundutredning, nämligen:

- a) brottslighet,
- b) samröre med kriminella, kriminella nätverk, terroristorganisationer, extremistiska rörelser eller extremister,
- c) ekonomiska förhållanden,
- d) anknytning till utlandet,
- e) missbruk,
- f) hälsotillstånd,
- g) samarbetsvilja, felaktig eller bristande information, och
- h) andra i säkerhetshänseende relevanta omständigheter.

Hur omfattande grundutredningen bör vara såvitt avser var och en av de uppräknade omständigheterna eller förhållandena bör enligt vår mening, på sätt som redan gäller i dag, anpassas till vilket slag av deltagande i säkerhetskänslig verksamhet det är fråga om. Omfattningen ska stå i proportion till arbetsuppgifterna och eventuell säkerhetsklass. Ju högre säkerhetsklass det är fråga om, desto mer djupgående behöver utredningen normalt vara. Därmed kan de frågor som bör behandlas vid t.ex. en säkerhetsprovningsintervju variera från fall till fall.

Grundutredningen kan avse inte bara uppgifter om den prövade själv utan även om hans eller hennes närstående och umgängeskrets.

Samlad bedömning av den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten

Vid säkerhetsprovningen ska det göras en helhetsbedömning som ska utgå från de uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som provningen gäller samt omständigheterna i övrigt. Att det ska göras just en helhetsbedömning framgår dock inte uttryckligen av säkerhetsskyddslagens nuvarande reglering. Utredningen anser att detta bör tydliggöras i lagen.

Vid utredningsarbetet har därutöver framkommit att det finns ett behov av att i säkerhetsskyddslagen klargöra vad helhetsbedömningen ska avse och vilka bedömningar som ska göras vid säkerhetsprövningen.

Utredningen föreslår, mot bakgrund av detta, att det införs en ny bestämmelse i säkerhetsskyddslagen om att det vid säkerhetsprövningen ska göras en samlad bedömning av om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Av den föreslagna bestämmelsen framgår vidare att den samlade bedömningen ska innefatta en bedömning av om den prövade kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och en bedömning av om den prövade kan antas vara i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid den samlade bedömningen ska även beaktas sådana omständigheter som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende. Den samlade bedömningen ska alltså innefatta en lojalitets-, pålitlighets- och sårbarhetsbedömning. Regleringen, som ersätter den nuvarande bestämmelsen om syftet med säkerhetsprövningen, är ett förtydligande och innebär inget ändring i sak.

Med anledning av dessa överväganden och förslag föreslår vi också att definitionen av personalsäkerhet i säkerhetsskyddslagen ändras så att det anges att personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är lämpliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig. Begreppet pålitlig från säkerhetssynpunkt har ersatts av begreppet lämplig från säkerhetssynpunkt.

Krav på underlaget

Utredningen har haft i uppgift att bedöma om det behövs en reglering om att de uppgifter som lämnas vid säkerhetsprövningen ska vara tillförlitliga och om att brister i underlaget ska innebära hinder för en godkänd säkerhetsprövning. Utredningen har gjort bedömningen att det inte finns behov av någon sådan reglering.

Vid den samlade bedömningen som ska göras av om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten framstår det som naturligt att ett bristande

underlag eller uppgifter som inte framstår som tillförlitliga får betydelse vid bedömningen. Därutöver anges i förslaget om vad grundutredningen ska omfatta att den även ska omfatta samarbetsvilja och felaktig eller bristande information. Det finns därmed enligt utredningen inget behov av att införa någon ny uttrycklig bestämmelse om att de uppgifter som lämnas vid säkerhetsprövningen ska vara tillförlitliga och att brister i underlaget ska innebära hinder för en godkänd säkerhetsprövning.

Behörighet att medverka i säkerhetskänslig verksamhet

Utredningen föreslår att regleringen i säkerhetsskyddsförordningen om behörighet att medverka i säkerhetskänslig verksamhet överförs till säkerhetsskyddslagen med vissa förtydliganden.

För att vara behörig att få del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt ska personen i fråga

1. vid en säkerhetsprövning ha bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten,
2. ha tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd, och
3. behöva uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt medverka i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Regleringen innebär ett i lag reglerat rättsligt hinder för en person som inte godkänts vid en säkerhetsprövning att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Säkerhetsprövningsbeslut och ansvaret för den samlade bedömningen vid en säkerhetsprövning

Utredningen har också haft i uppgift att se över förfarandet i ärenden om säkerhetsprövning.

Det har framkommit att det finns ett behov av att tydliggöra regleringen om ansvaret för den helhetsbedömning som ska göras vid säkerhetsprövningen och även vad som avses med ett säkerhets-

prövningsbeslut, när ett säkerhetsprövningsbeslut krävs och vem som fattar ett sådant beslut.

Enligt utredningen är ett säkerhetsprövningsbeslut ett ställningstagande, någon gång under säkerhetsprövningsprocessen, i frågan om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten eller inte.

Säkerhetsprövningsbeslut ska fattas i rekryteringsärenden men kan även fattas under anställningen eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. Under sådant deltagande kan det t.ex. vara fråga om en omprövning av ett tidigare säkerhetsprövningsbeslut varvid ett nytt säkerhetsprövningsbeslut ska fattas.

Myndighet som har det bestämmande inflytandet

Ett säkerhetsprövningsbeslut fattas normalt av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, dvs. oftast verksamhetsutövaren.

I vissa fall är det dock någon annan än verksamhetsutövaren som ska fatta säkerhetsprövningsbeslutet. Så är fallet om det är en myndighet som har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten hos en enskild verksamhetsutövare. En sådan myndighet är Transportstyrelsen när det gäller säkerhetsprövning till följd av ett säkerhetsskyddsåtagande på området luftfart. I dessa fall föreslår utredningen att myndigheten, inte som i dag ska göra den slutliga bedömningen, utan en samlad bedömning. Myndigheten ska då göra en samlad bedömning av det vid tidpunkten tillgängliga utredningsmaterialet, t.ex. enbart på grundval av vad som framkommit i grundutredningen, dvs. före en eventuell registerkontroll.

Utredningen föreslår att säkerhetsskyddslagens reglering ändras så att det anges att om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som ska göra den samlade bedömningen, och alltså inte enbart den slutliga bedömningen.

Anställda vid partigruppernas kanslier i riksdagen

Även när det gäller anställda vid partigruppernas kanslier i riksdagen föreslår utredningen att regleringen ändras så att det anges att Riksdagsförvaltningen ska göra den samlade bedömningen, inte enbart den slutliga bedömningen.

Säkerhetsskyddsavtal

Det har vidare under utredningsarbetet framkommit uppgifter om att det förekommer att aktören i ett säkerhetsskyddsavtal, dvs. motparten till verksamhetsutövaren, genomför och ansvarar för grundutredningen och då även bedömningen i den delen. Detta strider enligt utredningen mot gällande rätt. I förtydligande syfte föreslår vi därför att det införs en ny bestämmelse i säkerhetsskyddslagen om att den samlade bedömningen ska göras av verksamhetsutövaren vid en säkerhetsprövning enligt ett säkerhetsskyddsavtal, om inte annat följer av andra bestämmelser i lagen. Andra regler gäller om det är en myndighet som har det bestämmande inflytandet över bedömningen såvitt avser personer hos en enskild verksamhetsutövare.

Totalförsvarspliktiga

Därutöver föreslås att regleringen i säkerhetsskyddslagen ändras så att den samlade bedömningen ska göras av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats i Försvarsmaktens verksamhet, oavsett om så skett i en befattnings placering som placerats i säkerhetsklass eller inte.

Handläggningsregler för beslutsfattarna

Utredningen gör bedömningen att handläggning av ett säkerhetsprövningsärende hos en förvaltningsmyndighet är ärendehandläggning enligt förvaltningslagen (2017:900). Det kan konstateras att förvaltningslagen inte gäller för enskilda verksamhetsutövare. För en myndighet gäller alltså handläggningsregler för beslutsfattandet i ett säkerhetsprövningsärende, men inte om beslutsfattaren är en

enskild verksamhetsutövare. Enligt utredningens mening kan det ifrågasättas om detta är en rättssäker ordning.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det i säkerhetskyddslagen införs två nya handlägningsbestämmelser för den som fattar och meddelar säkerhetsprövningsbeslut. Reglerna – som har företräde framför förvaltningslagens regler och gäller för såväl offentliga som enskilda beslutsfattare – är särskilt anpassade för beslut i säkerhetsprövningsärenden.

Enligt utredningen bör det i något annat sammanhang analyseras om det behöver införas ytterligare särskilda avvikande handlägningsbestämmelser för just säkerhetsprövningsärenden, utöver de som utredningen föreslår.

Det bör enligt vår mening även utredas om det bör införas ytterligare möjligheter för en tillsynsmyndighet att ta ut sanktionsavgift vid underlåtenhet att uppfylla kraven i de av utredningen föreslagna handlägningsbestämmelserna.

Skriftlighetskrav för säkerhetsprövningsbeslut

Utredningen föreslår att den som fattar och meddelar säkerhetsprövningsbeslut ska dokumentera resultatet av den samlade lämplighetsbedömningen i ett skriftligt säkerhetsprövningsbeslut, dvs. om den prövade godkänns eller inte. Skriftlighetskravet underlättar för den prövade att, om en sådan möjlighet införs, överklaga beslutet. Oavsett om det införs en överprövningsmöjlighet eller inte anser utredningen att det för de prövade finns ett intresse att få ett skriftligt säkerhetsprövningsbeslut.

Motiveringskyldighet

I de fall säkerhetsprövningsbeslutet är till nackdel för den prövade, dvs. den prövade blir inte godkänd vid säkerhetsprövningen, föreslås att beslutet ska motiveras. Utredningen föreslår här specifika undantag från motiveringskyldigheten, jämfört med vad som gäller enligt förvaltningslagen.

Enligt förslaget får en motivering helt eller delvis utelämnas, om

1. det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande,
2. det finns ett befogat intresse av att förhindra att metoder för säkerhetsprövning röjs, eller
3. det finns skäl att skydda anonymitet hos någon som lämnat uppgifter i säkerhetsprövningen.

En motivering får även helt eller delvis utelämnas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Avstängning av statligt anställda

I utredningens uppdrag har ingått att analysera vilka ytterligare möjligheter det bör finnas att stänga av en statligt anställd som inte godkänts vid en säkerhetsprövning. Det saknas i dag regler om avstängning i lagen (1994:260) om offentlig anställning och det krävs lagstöd för att kunna stänga av en statligt anställd från arbetet. Förslag om att införa avstängningsregler i lagen om offentlig anställning finns bl.a. i en promemoria som utarbetats inom Regeringskansliet benämnd Regler om avstängning av statligt anställda (Fi2024/00814). Promemorian har remissbehandlats och bereds nu inom Regeringskansliet. Promemorian innehåller inte förslag till regler om avstängning med anledning av ett säkerhetsprövningsbeslut, utan detta är vår uppgift. Utredningen har valt att utgå från promemorians förslag och analyserat behovet av att införa uttryckliga regler om möjlighet att stänga av en statligt anställd som inte godkänts vid en säkerhetsprövning. Att ett sådant behov finns i en säkerhetskänslig verksamhet framstår som uppenbart. Under utredningsarbetet har det framkommit att det även finns ett behov av möjlighet till avstängning i samband med omprövning av ett säkerhetsprövningsbeslut.

Möjlighet till avstängning i två fall

Utredningen föreslår att det införs en ny regel i lagen om offentlig anställning om att en arbetstagare får stängas av från arbetet i två fall.

Utredningen föreslår för det första att en arbetstagare som omfattas av lagen ska få stängas av från arbetet om arbetstagaren vid säkerhetsprövningen, och den samlade bedömning som ska göras enligt säkerhetsskyddslagen, inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Därutöver föreslår utredningen att en arbetstagare även ska kunna stängas av från arbetet under en skälig utredningstid, en så kallad utredningsavstängning. En sådan avstängning förutsätter att det framkommit omständigheter som kan antas leda till att arbetstagaren vid en omprövning av ett tidigare meddelat säkerhetsprövningsbeslut, inte längre bedöms lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Utredningen föreslår att om det är fråga om en utredningsavstängning ska arbetstagaren ha rätt till en interimistisk prövning.

Ett beslut om avstängning enligt de nya bestämmelserna ska gälla omedelbart.

Arbetstagaren ska få behålla sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden, om något annat inte följer av kollektivavtal.

Underrättelseskyldighet och rätt till överläggning

Utredningen gör bedömningen att reglerna om förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet inte ska vara tillämpliga inför ett avstängningsbeslut. Intresset av att skyndsamt kunna fatta ett avstängningsbeslut gör, enligt utredningens mening, att ett undantag från den aktuella förhandlingsskyldigheten framstår som motiverat.

Enligt lagen (1994:261) om fullmaktsanställning ska myndigheten, om det meddelas ett avstängningsbeslut och arbetstagaren är fackligt organiserad, genast underrätta den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör om beslutet. Utredningen gör bedömningen att en sådan underrättelseskyldighet är lämplig även såvitt avser de av oss föreslagna avstängningsreglerna i lagen om

offentlig anställning. Utredningen föreslår därför att det införs en sådan regel i den lagen.

Utredningen föreslår därutöver att det införs en bestämmelse om att arbetstagarorganisationen ska ha rätt till överläggning med arbetsgivaren om den åtgärd som underrättelsen avser. Arbetstagarorganisationen som arbetstagaren tillhör ges på så sätt en möjlighet till samtal med arbetsgivaren om den uppkomna situationen och om eventuella lösningar i det enskilda fallet.

Skadeståndsskyldighet

Det föreslås en skadeståndsskyldighet om arbetsgivaren bryter mot underrättelseskyldigheten.

En arbetstagar ska också ha rätt till skadestånd om en myndighet bryter mot föreskrifter om beslutande organ eller om omröstning.

Överklagande och överprövning av säkerhetsprövningsbeslut

Slutligen har utredningen haft i uppgift att bedöma om det bör införas en möjlighet enligt säkerhetsskyddslagen att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut och i så fall föreslå överprövningsinstans och ange förutsättningarna för processen vid en överprövning.

Uppdraget i denna del har väckt flera frågor. En inledande fråga är om det finns internationella åtaganden som påverkar bedömningen av om det bör införas en överprövningsmöjlighet och om den ordning som i dag gäller i en arbetstvist med möjlighet till en indirekt prövning av ett säkerhetsprövningsbeslut är tillfyllest. Att säkerhetsprövningsbeslut inte bara fattas av förvaltningsmyndigheter utan även av enskilda verksamhetsutövare reser i sig frågor. Den omständigheten att förvaltningslagen inte gäller för enskilda verksamhetsutövare innebär problem såvitt avser val av överprövningsinstans och innebär att det skulle finnas skillnader i underlaget som en sådan instans skulle ha vid överprövningen av ett säkerhetsprövningsbeslut. En överprövning av ett säkerhetsprövningsbeslut kan också leda till en ökad risk för att för Sverige skyddsvärda uppgifter sprids. Detta innebär att det finns behov av särskilda regler hos en överprövningsinstans. Ett problem har därutöver varit att det inte gått att närmare uppskatta en ny överprövningsmyndighets resursbehov. Det har

nämligen varit svårt att få fram information om hur många säkerhetsprövningsbeslut som fattas.

Att införa ett system med klareringsbeslut även i Sverige och konsekvent låta en eller flera statliga myndigheter vara beslutsfattare i säkerhetsprövningsärenden skulle medföra att samtliga säkerhetsprövningsbeslut blir myndighetsbeslut. En sådan ordning skulle underlätta en enhetlig ordning för beslutsfattandet såvitt avser säkerhetsprövningsbeslut och för en överprövning av sådana beslut.

Det kan konstateras att EU saknar befogenhet att lagstifta på området nationell säkerhet. Sverige har därmed befogenhet att lagstifta om sin nationella säkerhet och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt EU-stadgan gäller inte på detta område. Utredningens slutsats är att det inte finns någon EU-rättslig reglering som gör att Sverige behöver införa en rätt att kunna överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. Enligt utredningens mening går det inte heller att av Europadomstolens praxis dra slutsatsen att artikel 6.1 i Europakonventionen kräver en rätt till överklagande av ett sådant beslut, i den mån det finns en möjlighet till indirekt prövning inom ramen för en arbetstvist, såvitt avser ett säkerhetsprövningsbeslut rörande en arbetstagare. En sådan rätt till indirekt prövning finns dock, enligt Arbetsdomstolens praxis, inte om säkerhetsprövningsbeslutet fattats av någon annan än arbetstagarens arbetsgivare.

Utredningen gör bedömningen att rättssäkerhetsskäl och avsaknaden av möjlighet att ens få en indirekt prövning av säkerhetsprövningsbeslut inom ramen för en arbetstvist när någon annan än verksamhetsutövaren fattar beslutet talar för att det i vart fall bör finnas en möjlighet för arbetstagare att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut.

Det återstår att utreda om andra grupper också bör få en överklagandemöjlighet. Det kan också behöva utredas om det bör införas undantag från den överklagandemöjlighet som vi föreslår.

En överklagandemöjlighet bör införas för arbetstagare

Utredningen föreslår att det, med ändring av säkerhetsskyddslagens reglering om överklagandeförbud, införs en möjlighet för en arbetstagare, anställd hos verksamhetsutövaren eller hos en aktör

som har ett säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare, att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut.

Klagorätt förutsätter att beslutet är till nackdel för den prövade. Den arbetstagare som inte blivit godkänd för deltagande i säkerhetskänslig verksamhet hos verksamhetsutövaren får alltså en möjlighet att överklaga säkerhetsprövningsbeslutet.

Som en följd av förslaget föreslås en ny bestämmelse i säkerhetsskyddslagen om att den som meddelar ett säkerhetsprövningsbeslut som får överklagas ska överlämna beslutet till den prövade och underrätta om hur det går till att överklaga beslutet.

Förslaget om en överklagandemöjlighet förutsätter att det finns en överprövningsinstans och regler för handläggningen hos den instansen. Utredningen har inte haft möjlighet att, inom ramen för den utredningstid och de resurser som stått till förfogande för utredningen, fullt ut utreda frågan om överprövningsinstansen och dess regler. De ovan redovisade förslagen om ändring i säkerhetsskyddslagen kan således inte genomföras förrän så skett.

Det bör inrättas en ny nämnd

Vid en genomgång av tänkbara befintliga domstolar och myndigheter kommer vi till slutsatsen att det inte finns någon lämplig domstol eller myndighet eller något lämpligt organ hos någon befintlig myndighet som kan ges uppdraget att överpröva säkerhetsprövningsbeslut. Vi anser inte heller att det är lämpligt att inrätta ett särskilt organ hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i dess nuvarande skepnad.

Mot bakgrund av de bedömningarna anser vi att överprövningen av säkerhetsprövningsbeslut bör förläggas till en ny myndighet och att det bör vara en ny förvaltningsmyndighet och inte en ny specialdomstol. Vi föreslår därför att överprövningen ska göras av en för ändamålet särskilt inrättad nämnd. Enligt förslaget ska denna nämndmyndighet således ha i uppgift att pröva överklaganden av aktuella säkerhetsprövningsbeslut.

När ett säkerhetsprövningsbeslut överklagas och ärendet tas upp till överprövning föreslås beslutsfattaren – antingen verksamhetsutövaren eller annan med ansvar för den samlade bedömningen vid säkerhetsprövningen – bli motpart.

Vi föreslår att det tillsätts en organisationskommitté med uppgift att utforma nämndens organisation, överväga bemanningsbehovet och planera och vidta de åtgärder som är nödvändiga för genomförande av överprövningsverksamheten.

Regler för nämnden

Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Det innebär enligt utredningens mening att överprövning av ett säkerhetsprövningsbeslut hos den nya nämnden är ärendehandläggning enligt förvaltningslagen, om inte annat förordnas. Det behöver därmed utredas om det för den nya nämnden behövs andra regler än de som följer av förvaltningslagen. Utredningen redovisar ett antal förslag på några särregler som vi anser bör införas för handläggningen hos nämnden.

Utredningen anser att regleringen i förvaltningsprocesslagen (1971:291) om muntlig förhandling och därmed sammanhängande regler bör gälla för nämnden. Vi anser att det även bör införas en särskild reglering såvitt avser partsinsyn samt nämndens beslut och motiveringsskyldighet. Därutöver anser vi att det bör införas en ordning med särskilt utsedda ombud som ska kunna företräda klaganden. Ombudsfrågan behöver utredas vidare.

Som redan nämnts har utredningen inte haft möjlighet att fullt ut utreda frågan om överprövningsinstansen och dess regler.

Konsekvenser för en efterföljande arbetstvist

Ett beslut från överprövningsinstansen som innebär att det för den prövade negativa säkerhetsprövningsbeslutet fastställs medför att arbetstagaren inte är behörig att utföra arbetsuppgifter i den säkerhetskänsliga verksamhet som prövningen avsett. Överprövningsinstansen har då gjort en slutlig bedömning i säkerhetsprövningsfrågan. Det föreligger i det fallet, enligt utredningens mening, ett rättsligt hinder för arbetsgivaren att nyttja arbetstagaren för de aktuella arbetsuppgifterna. Det är då inte fråga om enbart ett ställningstagande som arbetsgivaren gjort utan som rättsligt prövats. Arbetsgivaren kan i det fallet komma att säga upp arbetstagaren med anledning av överinstansens beslut. Vid en eventuell tvist om

uppsägningens giltighet finns det då inget behov av någon indirekt prövning av säkerhetsprövningsbeslutet. Beslutet har då överprövats på ett sätt som uppfyller kraven på en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Att överprövningsinstansen ska uppfylla Europakonventionens krav är en utgångspunkt för utredningens förslag om överprövningsinstans.

Även om säkerhetsprövningsbeslutet inte överklagas bör det inte leda till att säkerhetsprövningsbeslutet därmed behöver bli föremål för en indirekt prövning i arbetstvisten. Säkerhetsprövningsbeslutet innebär även i det fallet ett rättsligt hinder för arbetsgivaren att låta arbetstagaren utföra det aktuella arbetet och som det funnits en möjlighet att få överprövat.

Ikraftträdande

Föreslagna ändringar i 2, 3 och 5 kap. säkerhetsskyddslagen samt föreslagna ändringar i lagen om offentlig anställning, lagen om fullmaktsansättning och säkerhetsskyddsförordningen föreslås träda i kraft den 1 juni 2026.

Utredningens förslag om att det i 8 kap. säkerhetsskyddslagen ska införas en rätt för vissa arbetstagare att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut och att överprövningen ska göras av en särskild nämnd, liksom förslagen om att det ska införas regler i säkerhetsskyddslagen om underrättelseskyldighet för beslutsfattaren, kan inte träda i kraft innan ytterligare frågor om överprövningsprocessens utformning utretts. Något förslag om tidpunkt för ikraftträdande lämnas därför inte i denna del.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddslagen (2018:585)

dels att nuvarande 3 kap. 3 a § ska betecknas 3 kap. 1 a §,

dels att 2 kap. 4 §, 3 kap. 2, 3, 4–4 d och 19 §§, 5 kap. 3 § och rubriken närmast före 3 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sju nya paragrafer, 2 kap. 4 a §, 3 kap. 3 a, 3 b, 4 e, 4 f, 12 a och 12 b §§, och närmast före 2 kap. 4 a §, 3 kap. 4 e och 12 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Personalsäkerhet ska

1. förebygga att personer som inte är *pålitliga* från säkerhets- synpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhets- känslig, och

2. säkerställa att de som deltar i säkerhets- känslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd.

1. förebygga att personer som inte är *lämpliga* från säkerhets- synpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhets- känslig, och

Behörighet att medverka i säkerhetskänslig verksamhet

4 a §

Behörig att få del av säkerhetskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt är endast den som

1. vid en säkerhetsprövning har bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten,

2. har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd, och

3. behöver uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt medverka i den säkerhetskänsliga verksamheten.

3 kap.

Säkerhetsprövningens syfte och innehåll **Säkerhetsprövningens innehåll**

2 §

Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i denna lag och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende.

En säkerhetsprövning ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas. Säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

3 §

Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas

och 12 b §§ samt registerkontroll

och ska innefatta en grundutredning samt registerkontroll och särskild personutredning i den omfattning som anges i 13, 14 och 17 §§. Om det finns särskilda skäl får säkerhetsprövningen göras mindre omfattande.

Säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

och särskild personutredning i den omfattning som anges i 13, 14 och 17 §§. Om det finns särskilda skäl får säkerhetsprövningen göras mindre omfattande.

3 a §

Vid säkerhetsprövningen ska det göras en samlad bedömning av om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Den samlade bedömningen ska innefatta en bedömning av om den prövade kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i denna lag och en bedömning av om den prövade kan antas vara i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid den samlade bedömningen ska även beaktas sådana omständigheter som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetskänsligheten.

Om det finns anledning till det, ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas.

3 b §

Den samlade bedömningen enligt 3 a § ska utgå från de uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som prövningen gäller samt omständigheterna i övrigt.

4 §

Säkerhetsprövningen ska utgå från uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som prövningen gäller samt omständigheterna i övrigt.

Bedömningen görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte annat följer av tredje stycket, 4 a, 4 b, 4 c eller 4 d §.

Om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i

Den samlade bedömningen enligt 3 a § ska göras av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte annat följer av tredje stycket, 4 a, 4 b, 4 c eller 4 d §.

Den samlade bedömningen enligt 3 a § ska göras av verksamhetsutövaren vid säkerhetsprövning enligt ett säkerhetskyddsavtal, om inte annat följer av tredje stycket eller 4 b §.

Om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet från säkerhets-

säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som gör den *slutliga* bedömningen.

Om det finns anledning till det, ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas.

synpunkt att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som gör den *samlade* bedömningen.

4 a §

Bedömningen enligt 4 § görs av Domarnämnden när det gäller den som är chef för

1. en allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol,
2. Arbetsdomstolen, eller

3. hyres- och arrendenämnderna i Stockholm, Göteborg eller Malmö.

För övriga ordinarie domare i allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och Arbetsdomstolen och hyresråd i hyres- och arrendenämnder görs bedömningen av respektive domstol eller nämnd.

Den *samlade* bedömningen enligt 3 a § görs av Domarnämnden när det gäller den som är chef för

4 b §

Den *slutliga* bedömningen enligt 4 § görs av Transportstyrelsen när det gäller den som ska genomgå säkerhetsprovning till följd av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande på området luftfartsskydd.

Den *samlade* bedömningen enligt 3 a § görs av Transportstyrelsen när det gäller den som ska genomgå säkerhetsprovning till följd av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande på området luftfartsskydd.

4 c §

Den *slutliga* bedömningen enligt 4 § görs av Riksdagsförvaltningen när det gäller anställda vid sådana kanslier som avses i 3 kap. 6 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen som

Den *samlade* bedömningen enligt 3 a § görs av Riksdagsförvaltningen när det gäller anställda vid sådana kanslier som avses i 3 kap. 6 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen som

har placerats i säkerhetsklass för deltagande i riksdagens eller Riksdagsförvaltningens verksamhet.

har placerats i säkerhetsklass för deltagande i riksdagens eller Riksdagsförvaltningens verksamhet.

4 d §

Bedömningen enligt 4 § görs av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarsmaktens verksamhet

Den samlade bedömningen enligt 3 a § görs av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i Försvarsmaktens verksamhet.

Säkerhetsprövningsbeslut

4 e §

Resultatet av den samlade bedömningen, av om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten, ska dokumenteras i ett skriftligt säkerhetsprövningsbeslut.

4 f §

Ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade ska innehålla en klargörande motivering med uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutsfattarens ställningstagande.

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, skyddet

för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande,

2. det finns ett befogat intresse av att förhindra att metoder för säkerhetsprövning röjs, eller

3. det finns skäl att skydda anonymitet hos någon som lämnat uppgifter i säkerhetsprövningen.

En motivering får även helt eller delvis utelämnas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Om motiveringen har utelämnats ska beslutsfattaren om möjligt ge en motivering i efterhand, om den prövade begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Grundutredning

12 a §

Med grundutredning avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen.

En grundutredning bör omfatta följande personliga förhållanden:

- a) brottslighet,*
- b) samröre med kriminella, kriminella nätverk, terroristorganisationer, extremistiska rörelser eller extremister,*
- c) ekonomiska förhållanden,*
- d) anknytning till utlandet,*
- e) missbruk,*
- f) hälsotillstånd,*

- g) samarbetsvilja, felaktig eller
bristande information, och*
- h) andra i säkerhetskänsliga
relevanta omständigheter.*

12 b §

*I grundutredningen ska betyg,
intyg, referenser, uppgifter som den
som säkerhetsprövningen gäller har
lämnat och andra uppgifter ingå i
den utsträckning det är relevant
för prövningen. Vid behov ska en
identitetskontroll göras.*

19 §

En uppgift som har kommit fram vid en registerkontroll eller särskild personutredning får lämnas ut för säkerhetsprövning endast om uppgiften i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen enligt 3 kap. 2 §. För att en uppgift som gäller den kontrollerades make eller sambo ska lämnas ut krävs därutöver att utlämnandet är absolut nödvändigt.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutar om huruvida uppgifter som kommit fram vid en registerkontroll och särskild personutredning ska lämnas ut för säkerhetsprövning.

En uppgift som har kommit fram vid en registerkontroll eller särskild personutredning får lämnas ut för säkerhetsprövning endast om uppgiften i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen enligt 3 kap. 3 a §. För att en uppgift som gäller den kontrollerades make eller sambo ska lämnas ut krävs därutöver att utlämnandet är absolut nödvändigt.

5 kap.**3 §**

För ärenden om säkerhetsintyg gäller bestämmelserna om säkerhetsprövning i 3 kap. 2 §, 4 § första stycket, 13 §, 14 § andra–fjärde styckena och 17–21 §§.

För ärenden om säkerhetsintyg gäller bestämmelserna om säkerhetsprövning i 3 kap. 3 a § första stycket, 3 b §, 12 a §, 12 b §, 13 §, 14 § andra–fjärde styckena och 17–21 §§.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

1.2 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddslagen (2018:585)

dels att 8 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 8 kap. 4 a och 4 b §§, av följande lydelse.

8 kap.

4 §

Beslut om föreläggande enligt 4 kap. 9 och 15 §§ och 6 kap. 4 och 6 §§ eller sanktionsavgift enligt 7 kap. får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. När ett sådant beslut överklagas är tillsynsmyndigheten motpart. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om förbud enligt 4 kap. 11, 17 och 18 §§ och föreläggande enligt 4 kap. 12 och 19 §§ får överklagas till regeringen.

Ett säkerhetsprövningsbeslut som rör en arbetstagare anställd hos verksamhetsutövaren eller en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövaren, får överklagas av arbetstagaren.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

4 a §

Den som meddelar ett säkerhetsprövningsbeslut som får överklagas enligt 4 § tredje stycket ska överlämna beslutet till den prövade och underrätta om hur det går till att överklaga beslutet.

Underrättelsen ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

4 b §

Överklaganden av säkerhetsprövningsbeslut enligt 4 § tredje stycket prövas av en särskild nämnd.

Motpart hos nämnden är den som fattat beslutet enligt 3 kap. 4–4 d §§.

Nämndens beslut får inte överklagas.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:260) om offentlig anställning

dels att 22 b och 22 c §§ ska betecknas 22 c och 22 d §§,
dels att 22 d, 35 a, 38 och 42 §§ ska ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 22 c § ska sättas närmast före 22 d §,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 22 b och 43 §§, och närmast före 43 § en ny rubrik av följande lydelse.

*Lydelse enligt förslaget i
Regeringskansliets promemoria
Regler om avstängning av statligt
anställda (Fi2024/00814)*

Föreslagen lydelse

22 b §

En arbetstagare får stängas av från arbetet

1. under en skälig utredningstid om det framkommit omständigheter som kan antas leda till att arbetstagaren vid en omprövning, enligt 3 kap. 3 a § säkerhetsskyddslagen (2018:585), inte längre bedöms lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhets känsliga verksamheten, eller

2. om arbetstagaren vid en samlad bedömning enligt 3 kap. 3 a § säkerhetsskyddslagen inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhets känsliga verksamheten.

Skadestånd

22 c §

Föreskrifterna om skadestånd i 38, 41 och 42 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd ska tillämpas, om en myndighet i ett ärende om avstängning bryter mot föreskrifter om beslutande organ eller om omröstning.

Ett beslut om avstängning enligt 22 a § gäller omedelbart.

I en tvist om ett beslut enligt 7 c, 22 a, 31 eller 36 § får domstolen för tiden fram till dess att det finns ett avgörande som fått laga kraft bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla.

Föreskrifterna i 2, 21 och 22 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas i anställningsförhållanden som avses i denna lag.

Föreskrifterna i 11–14 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas, när det gäller beslut om att en arbetstagare ska upphöra med eller inte åta sig en bisyssla enligt 7 c §, disciplinansvar enligt 14 §, åtalsanmälan enligt 22 §, avstängning

Skadestånd

22 d §

Föreskrifterna om skadestånd i 38, 41 och 42 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd ska tillämpas, om en myndighet i ett ärende om avstängning bryter mot föreskrifter om beslutande organ eller om omröstning *eller bryter mot underrättelseskyldigheten enligt 43 §.*

35 a §

Ett beslut om avstängning enligt 22 a och 22 b §§ gäller omedelbart.

38 §

I en tvist om ett beslut enligt 7 c §, 22 a §, 22 b § *första stycket 1*, 31 eller 36 § får domstolen för tiden fram till dess att det finns ett avgörande som fått laga kraft bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla.

42 §

Föreskrifterna i 11–14 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas, när det gäller beslut om att en arbetstagare ska upphöra med eller inte åta sig en bisyssla enligt 7 c §, disciplinansvar enligt 14 §, åtalsanmälan enligt 22 §, avstängning enligt 22 a och 22 b §§ eller skilj-

enligt 22 a § eller skiljande från andra från arbetsuppgifter enligt arbetsuppgifter enligt 31 §. 31 §.

För arbetstagare som avses i 1 § ska också föreskrifter i andra författningar än lagar tillämpas, även om föreskrifterna avviker från lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Underrättelse och överläggning

43 §

Om det meddelas beslut om avstängning enligt 22 b § och arbetstagaren är fackligt organiserad, ska myndigheten genast underrätta den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör om beslutet. Den lokala arbetstagarorganisationen har rätt till överläggning med arbetsgivaren om den åtgärd som underrättelsen avser.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:261) om fullmaktsanställning att det ska införas två nya paragrafer, 10 a och 10 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §

I 22 b § lagen (1994:260) om offentlig anställning finns bestämmelser om avstängning av en statligt anställd med anledning av ett säkerhetsprövningsbeslut eller en omprövning av ett sådant beslut.

10 b §

En arbetstagare behåller sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden, om något annat inte följer av kollektivavtal.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2026.

1.5 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955)

Härigenom föreskrivs i fråga om säkerhetsskyddsförordningen (2021:955)

dels att 2 kap. 2 § och 5 kap. 2 § ska upphöra att gälla,
dels att 5 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

4 §

Resultatet av säkerhetsprövningen ska dokumenteras i de fall en person har bedömts *vara pålitlig ur* säkerhetssynpunkt och beslut har fattats om anställning eller annat deltagande i verksamheten.

Resultatet av säkerhetsprövningen ska dokumenteras i de fall en person har bedömts *lämplig från* säkerhetssynpunkt *att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten* och beslut har fattats om anställning eller annat deltagande i verksamheten.

Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2026.

1.6 Utkast till lag/förordning om handläggning hos nämnden

Härigenom föreskrivs följande.

Nämndens uppgift

1 § Nämnden prövar överklaganden av säkerhetsprövningsbeslut enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Vilka säkerhetsprövningsbeslut som får överklagas framgår av 8 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen.

Tillämpliga regler

2 § Om inte annat följer av denna lag/förordning gäller förvaltningslagen (2017:900) i tillämpliga delar.

3 § I 8 kap. 4 b § säkerhetsskyddslagen anges vem som är motpart i nämnden.

Särskilt utsedda ombud

4 § I stället för 14 och 15 §§ förvaltningslagen gäller att klaganden i ett ärende i nämnden ska ha rätt att företrädas av ett särskilt ombud. Ombudet har rätt att ta del av material i ärendet och att yttra sig.

5 § Regeringen förordnar för minst fyra år i sänder personer som kan tjänstgöra som särskilda ombud. Under fyraårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden.

Ett särskilt ombud ska vara svensk medborgare och ska vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare. Ombudet får inte vara i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Regeringen ska inhämta förslag på lämpliga kandidater från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden.

Ett särskilt ombud får trots att regeringens förordnande har upphört slutföra pågående uppdrag.

6 § I fråga om ersättning till särskilda ombud tillämpas 21 kap. 10 § första och andra styckena rättegångsbalken.

7 § Den som förordnats som särskilt ombud i ett ärende får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått kännedom om i ärendet.

Överklagandet

8 § Ett överklagande ska innehålla uppgift om klagandens

1. personnummer,
2. postadress och adress till arbetsplats samt i förekommande fall annan adress där han eller hon kan anträffas för delgivning genom stämningsman,
3. telefonnummer till bostaden och arbetsplatsen samt mobiltelefonnummer, med undantag för nummer som avser ett hemligt telefonabonnemang som behöver uppges endast om nämnden begär det,
4. e-postadress, och
5. förhållanden i övrigt av betydelse för delgivning med honom eller henne.

Ett överklagande ska dessutom innehålla motsvarande uppgifter om motparten. Uppgift om motpartens postadress, telefonnummer, e-postadress behöver lämnas endast om uppgiften utan särskild utredning är tillgänglig för den klagande.

9 § För ett överklagande av ett säkerhetsprövningsbeslut som har meddelats av en myndighet gäller 43–46 §§ förvaltningslagen.

10 § För ett överklagande av ett säkerhetsprövningsbeslut som har meddelats av en enskild verksamhetsutövare gäller följande.

Överklagandet ska vara skriftligt och ska ges in till nämnden. Nämnden ska underrätta beslutsfattaren om att överklagandet inkommit till nämnden.

I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras.

Överklagandet ska ha kommit in till nämnden inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom beslutsfattaren.

Nämnden prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska nämnden besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning. Ett överklagande ska dock inte avvisas om förseningen beror på att beslutsfattaren inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar.

11 § Ett överklagande och det som hör till handlingen ska skickas till motparten. Motparten ska föreläggas att svara inom viss tid vid påföljd att ärendet ändå kan komma att avgöras.

Partsinsyn

12 § Parterna har rätt att ta del av det material som har tillförts överprövningsärendet. Rätten att ta del av material gäller dock inte sådana uppgifter som avses i 26 § andra och tredje styckena.

Handläggning

Muntlig förhandling

13 § Förfarandet är skriftligt.

I handläggningen får det ingå muntlig förhandling om en viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av ärendet.

Nämnden ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövligt.

14 § Till en muntlig förhandling ska klaganden och den som har att svara i ärendet kallas. En enskild får föreläggas att inställa sig personligen vid vite eller vid påföljd att hans eller hennes utevaro inte utgör hinder för ärendets vidare handläggning och avgörande. En förvaltningsmyndighet eller annan part, som enligt föreskrift i lag företräder det allmänna, får föreläggas att inställa sig vid påföljd att partens utevaro inte utgör hinder för ärendets vidare handläggning och avgörande.

15 § I fråga om offentlighet och ordning vid en muntlig förhandling gäller 5 kap. 1–5, 9–9 d och 12–15 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får nämnden besluta att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram en uppgift, för vilken det hos nämnden gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Utöver vad som följer av första stycket om möjlighet för nämnden att förordna om begränsningar av offentligheten vid muntlig förhandling, får nämndens ordförande innan en förhandling inleds förordna att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar, om det står klart att en uppgift för vilken det hos nämnden gäller sådan sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen kommer att uppenbaras om förhandlingen är offentlig.

16 § Den som vid en muntlig förhandling stör förhandlingen eller bryter mot en föreskrift eller ett förbud som har meddelats med stöd av 15 §, jämfört med 5 kap. 9 eller 9 c § rättegångsbalken, döms till penningböter. Till samma straff döms den som muntligen inför nämnden eller i en skrivelse till nämnden uttalar sig otillbörligt.

Första stycket ska tillämpas också i fråga om en sidosal som används i enlighet med vad som föreskrivs i 16 § och 5 kap. 12 eller 13 § rättegångsbalken.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Vissa bevismedel

17 § Skriftlig handling, som åberopas till bevis, ska tillställas nämnden utan dröjsmål. I fråga om sådant bevis gäller i övrigt 38 kap. 1–5 och 7–9 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Ersättning till annan än part för tillhandahållande av skriftlig handling utgår dock alltid av allmänna medel.

18 § Åberopas till bevis föremål, som lämpligen kan ges in till nämnden, ska föremålet utan dröjsmål överlämnas dit. I fråga om sådant bevis gäller 39 kap. 5 § rättegångsbalken i tillämpliga delar. Ersättning till annan än part för tillhandahållande av föremål utgår dock alltid av allmänna medel.

19 § Åberopar part skriftlig handling eller föremål till bevis, får nämnden förelägga honom att inom viss tid tillställa nämnden handlingen eller föremålet vid påföljd att ärendet ändå kan komma att avgöras.

20 § Nämnden får besluta om syn på plats eller av föremål som inte lämpligen kan ges in till nämnden. Vid sådan syn får yrkeshemlighet röjas endast om det finns synnerlig anledning till det.

I fråga om syn på stället gäller bestämmelserna om muntlig förhandling samt 5 kap. 11 § rättegångsbalken i tillämpliga delar.

21 § Nämnden får inhämta yttrande över fråga, som kräver särskild sakkunskap, från myndighet, tjänsteman eller den, som eljest har att gå till handa med yttrande i ämnet, eller anlita annan sakkunnig i frågan.

I fråga om sakkunnig gäller 40 kap. 2–7 och 12 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar.

Ersättning för utlåtande av myndighet, tjänsteman eller den som eljest har att gå till handa med yttrande utgår endast om det är särskilt föreskrivet. Annan sakkunnig är berättigad till ersättning av allmänna medel för sitt uppdrag. Nämnden får bevilja förskott på sådan ersättning.

22 § Nämnden får förordna om förhör med vittne eller sakkunnig. Sådant förhör äger rum vid muntlig förhandling. Förhöret får hållas under ed. Om förhör gäller 36 kap. 1–18 och 20–23 §§ samt 40 kap. 9–11, 14, 16 och 20 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar.

Vittne och sakkunnig får delta i en muntlig förhandling genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring under samma förutsättningar som gäller enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken.

23 § Vittne eller sakkunnig har rätt till ersättning av allmänna medel för kostnad för sin inställelse. Nämnden får bevilja förskott på ersättning för kostnad för resa och uppehälle. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

Har vittnet eller den sakkunnige inkallats på begäran av enskild part och visar det sig att parten saknade godtagbart skäl för sin begäran, får nämnden ålägga honom eller henne att återbetala ersättningen till statsverket.

Beslut

24 § I fråga om omröstning gäller 16 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

25 § Nämndens avgörande av ett ärende – nämndens beslut – får inte gå utöver vad som yrkats i målet och ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i ärendet.

26 § Nämndens slutliga beslut ska innehålla en klagörande motivering med uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutet.

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande,

2. det finns ett befogat intresse av att förhindra att metoder för säkerhetsprövning röjs, eller

3. det finns skäl att skydda anonymitet hos någon som lämnat uppgifter i säkerhetsprövningen.

Om motiveringen har utelämnats ska nämnden om möjligt ge en motivering i efterhand, om den säkerhetsprövade begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

27 § Ett beslut genom vilket nämnden avgör ärendet ska skickas till parterna. Om det finns en skiljaktig mening ska den bifogas.

28 § Att nämndens beslut inte får överklagas framgår av 8 kap. 4 b § säkerhetsskyddslagen.

Övriga bestämmelser

29 § Den som utan giltigt skäl röjer vad som enligt nämndens förordnande inte får uppenbaras dömes till böter.

30 § Nämnden ska självant ta upp fråga om ansvar för förseelse under förfarandet och om utdömande av vite som förelagts med stöd av denna lag.

31 § Är någon som kallats till muntlig förhandling hindrad att inställa sig, ska han eller hon omedelbart anmäla det till nämnden.

32 § I fråga om laga förfall äger 32 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken motsvarande tillämpning.

33 § Om en part, ett vittne eller någon annan som ska höras inför nämnden inte behärskar svenska, ska nämnden vid behov anlita en tolk. Nämnden får även i annat fall vid behov anlita en tolk eller översätta handlingar.

Nämnden ska under samma förutsättningar anlita en tolk och göra innehållet i handlingar tillgängligt vid kontakter med den som har en funktionsnedsättning som begränsar förmågan att se, höra eller tala. Om det är lämpligt får ett tekniskt hjälpmedel användas i stället för att en tolk anlitas.

Nämnden ska, om det är möjligt, anlita en tolk eller översättare som är auktoriserad. I annat fall ska en annan lämplig person anlitas.

Den som står i ett sådant förhållande till saken eller till en part att det kan anses minska hans eller hennes tillförlitlighet får inte anlitas som tolk.

34 § Den som anlitas som tolk vid muntlig förhandling ska inför nämnden avlägga ed, att han eller hon efter bästa förstånd ska fullgöra sitt uppdrag.

Finns det anledning att anta att tolken ska erhålla ytterligare sådana uppdrag av nämnden, får han eller hon avlägga ed som avser även framtida uppdrag.

35 § Den som fullgör ett uppdrag som tolk eller översättare annat än i tjänsten har rätt till skäligen ersättning för arbete, tidspillan och utlägg som uppdraget har krävt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om en taxa som ska tillämpas när ersättning till tolk bestäms.

Kostnaden för tolkning och översättning ska betalas av staten.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 20 juni 2023 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över och föreslå förändringar av processen för säkerhetsprövningar (dir. 2023:91). Syftet med utredningen är att stärka regleringen på personalsäkerhetsområdet, ge verksamhetsutövare tydliga förutsättningar för sitt säkerhetsskyddsarbete samt öka rättssäkerheten och förutsebarheten för såväl enskilda som verksamhetsutövare.

Den 22 augusti 2023 förordnades f.d. ordföranden och administrativa chefen i Arbetsdomstolen Cathrine Lilja Hansson som särskild utredare.

Utredningens kommittédirektiv och tilläggsdirektiv finns i bilagorna 1 och 2.

Utredaren ska enligt kommittédirektiven särskilt överväga vilka uppgifter som ska ingå i underlaget vid en säkerhetsprövning och föreslå vilka krav som ska ställas på detta underlag samt bedöma om det bör finnas en möjlighet enligt säkerhetsskyddslagen att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. Utredaren ska vidare analysera vilka ytterligare möjligheter som bör finnas att stänga av en statligt anställd när han eller hon inte längre godkänns vid säkerhetsprövningen. Slutligen ska utredaren lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska enligt kommittédirektiven inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter. Utredaren ska även samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner det behövligt. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet.

2.2 Utredningens arbete

Arbetet påbörjades i augusti 2023. Utredningen har inledningsvis inhämtat underlag i form av offentliga utredningar, propositioner, faktapromemorior, Säkerhetspolisens hemställan om skärpta krav på underlag vid säkerhetsprövning, remissvar och olika rapporter. Arbetet har därefter bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med utredningens sakkunniga och experter. Vi har haft sammanlagt åtta utredningssammanträden. Representanter för arbetsmarknadens parter förordnades i december 2023 att delta i en referensgrupp till utredningen. Representanter för arbetsmarknadens parter har deltagit i sju av utredningssammanträdena.

En parlamentarisk referensgrupp med företrädare för samtliga riksdagspartier har också knutits till utredningen. Vi har haft fem möten med den gruppen. Vid mötena har utredaren och sekretariatet informerat om det pågående utredningsarbetet och gett ledamöterna tillfälle att ställa frågor och lämna synpunkter.

Därutöver har utredningen haft särskilda möten och kontakter med vissa experter och branschorganisationer för att fördjupa sig i specifika frågor. Möten har hållits med Försvarsunderrättelsesdomstolen, Kammarrätten i Stockholm, Regeringskansliets säkerhetsavdelning, Statens överklagandenämnd samt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Registerkontrolldelegationen.

Utredningen har även haft en dialog med företrädare för den nationella säkerhetsmyndigheten och den civila klareringsmyndigheten i Norge.

Utredningen har också haft kontakter med andra pågående utredningar och följt annat relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredningen har i sitt arbete bl.a. beaktat för utredningen relevanta förslag som har lämnats av utredningar på senare tid.

Utredningen har löpande hållit företrädare för Justitiedepartementet informerade om utredningsarbetet.

2.3 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen kan delas in i tre delar.

I betänkandets första del, som omfattar kapitel 3–6, redovisas den allmänna bakgrund som ligger till grund för utredningens överväganden och förslag. Kapitel 3 innehåller en övergripande redogörelse för säkerhetsskyddslagstiftningen. I kapitlet redogörs även för andra statliga utredningar och arbeten inom Regeringskansliet av intresse för utredningen. I kapitel 4 finns en redogörelse av gällande rätt om säkerhetsprövning och Säkerhetspolisens vägledning om personalsäkerhet. I kapitel 5 redogör vi för Säkerhetspolisens hemställan om skärpta krav på underlag vid säkerhetsprövning och remissvaren på denna. Kapitel 6 innehåller en internationell utblick på området och viss europarätt.

I betänkandets andra del, kapitel 7–12, finns utredningens överväganden, förslag och bedömningar. Först redovisas överväganden och förslag i frågan om vad en grundutredning bör omfatta och om den helhetsbedömning som säkerhetsprövningen ska utgöra (kapitel 7). Därefter, i kapitel 8, behandlar utredningen vad som är ett säkerhetsprövningsbeslut samt överväganden och förslag i frågan om vem som fattar och meddelar säkerhetsprövningsbeslut samt i frågan om handläggningsregler för beslutsfattarna såvitt avser själva säkerhetsprövningsbeslutet. I kapitel 9 följer våra överväganden och förslag i frågan om ytterligare möjligheter att stänga av en statligt anställd. I kapitel 10 finns våra överväganden och förslag till nya regler om överprövning av säkerhetsprövningsbeslut och om vissa ytterligare handläggningsbestämmelser för beslutsfattare. I kapitel 11 redogör utredningen för överväganden och förslag i frågan om överprövningsinstans och bedömningar såvitt avser processregler för överprövningsinstansen. I kapitel 12 redovisas föreslagen tidpunkt för ikraftträdande av föreslagna ändringar.

I betänkandets tredje del finns en konsekvensbeskrivning (kapitel 13) och en författningskommentar (kapitel 14).

3 Allmänt om säkerhetsskyddsregleringen

3.1 Inledning

Skyldighet att vidta åtgärder som syftar till att förebygga skada för Sveriges säkerhet har införts i svensk rätt genom bestämmelser i främst säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

Säkerhetsskyddsregleringen har de senaste åren varit föremål för flera ändringar och genomgår ett fortsatt reformarbete. Den övergripande utgångspunkten för vårt utredningsuppdrag är att se över processen för säkerhetsprövningar och föreslå ändringar som stärker regleringen på personalsäkerhetsområdet och tydliggör förutsättningarna för säkerhetsskyddsarbetet.

Som en bakgrund till våra överväganden ger vi i detta kapitel en allmän beskrivning av säkerhetsskyddsregleringen (avsnitt 3.2). I säkerhetsskyddslagen finns bestämmelser om skydd av säkerhetskänslig verksamhet och uppgifter som rör sådan verksamhet. Säkerhetsskyddsförordningen innehåller kompletterande bestämmelser till säkerhetsskyddslagen. En närmare redogörelse för säkerhetsprövningen finns i nästa kapitel, kapitel 4.

I detta kapitel redogör vi också för andra statliga utredningar och pågående arbete inom Regeringskansliet av intresse för utredningen (avsnitt 3.3).

3.2 Regleringen om säkerhetsskydd

3.2.1 Utövare av säkerhetskänslig verksamhet

Säkerhetsskyddslagen gäller för den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet, dvs. verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (1 kap. 1 § första stycket). Med uttrycket ”som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd” avses uppgifter som är säkerhetskänsliga för andra stater och mellanfolkliga organisationer och som Sverige genom säkerhetsskyddsöverenskommelser har åtagit sig att skydda. Sådana överenskommelser gäller i dag i förhållande till ett trettioatal stater och vissa mellanfolkliga organisationer, bl.a. EU och Nato. Bestämmelsen ger även stöd för säkerhetsskyddsåtgärder som följer av folkrättsliga förpliktelser i övrigt, bl.a. EU-rättsliga bestämmelser inom t.ex. luftfartsskyddsområdet (se propositionen Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, prop. 2017/18:89, s. 134). I lagen finns också bestämmelser som gäller den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet och om internationell samverkan på säkerhetsskyddsområdet (1 kap. 1 § andra stycket). Dessa verksamheter anses således ha ett kvalificerat skyddsbehov.

Säkerhetsskyddslagen är direkt tillämplig vid säkerhetskänslig verksamhet hos staten, regioner, kommuner och enskilda oavsett verksamhetsform (se prop. 2017/18:89, s. 134). Lagen gäller alltså även för aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser om verksamheten till någon del är av betydelse för den nationella säkerheten. Utöver verksamhet inom det militära kan uppgifter som rör förhållanden inom andra samhällssektorer också kan vara av betydelse för den nationella säkerheten. Det kan exempelvis gälla uppgifter om viktig civil infrastruktur såsom flygplatser, energianläggningar och förmedlingsstationer för telekommunikation (se prop. 2017/18:89, s. 133–134). Det bör dock påpekas att många verksamheter kan vara samhällsviktiga utan att de för den sakens skull anses som säkerhetskänsliga i säkerhetsskyddslagens mening (se prop. 2017/18:89, s. 38–39).

Säkerhetsskyddslagen innebär att verksamhetsutövaren är skyldig att bedriva ett säkerhetsskyddsarbete och se till att verksamheten upprätthåller kraven.

För riksdagen och dess myndigheter gäller emellertid endast säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsskyddsklasser, säkerhetsprövning och säkerhetsintyg. I övrigt gäller lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter (1 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen). Inte heller säkerhetsskyddsförordningen gäller för riksdagen och dess myndigheter (1 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen). Särskilda bestämmelser gäller också för statsministerns tjänstebostäder och för skyddsobjekt (1 kap. 4 och 5 §§ säkerhetsskyddslagen).

Grundläggande för regleringen är att ansvaret för identifiering och bedömning av behovet av säkerhetsskydd är knutet till verksamhetsutövaren. Bedömningen av om en verksamhetsutövare omfattas av säkerhetsskyddslagen är beroende av dennes analys av verksamhetens skyddsvärden (se vidare nästa delavsnitt och avsnitt 3.2.3 under rubriken Skyldigheter för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet).

3.2.2 Vad som avses med säkerhetsskydd

Säkerhetsskydd innebär förebyggande åtgärder för att skydda Sveriges säkerhet. I 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen anges att med säkerhetsskydd avses dels skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten, dels skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

I den första situationen behövs åtgärderna för att skydda säkerhetskänsliga verksamheter mot olika typer av antagonistiska handlingar från hotaktörer med varierande avsikt och förmåga. Det är just antagonistiska hot som lagen i första hand ska skydda mot (se prop. 2017/18:89, s. 134). Såvitt avser andra brott som kan hota verksamheten kan det röra sig om t.ex. förmögenhetsbrott, dataintrång, olaga intrång eller skadegörelse. Exempelvis kan en stöld av datorer i ett luftövervakningssystem medföra begränsningar i skyddet av Sveriges territorium, trots att detta inte var avsikten med stölden (se prop. 2017/18:89, s. 50).

Med skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), eller uppgifter som skulle ha omfattats av sekretess enligt

den lagen om den hade varit tillämplig. Det sistnämnda innebär att en enskild verksamhetsutövare som inte omfattas av offentlighets- och sekretesslagen ska bedöma om uppgifterna i verksamheten är sådana att säkerhetsskyddslagen är tillämplig på verksamheten. Verksamhetsutövaren behöver alltså göra en fiktiv bedömning av offentlighets- och sekretesslagens tillämplighet.

Särskilt relevant för uppgifter som till sin natur medför krav på säkerhetsskydd är den så kallade försvarssekretessen i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen. Även andra bestämmelser om sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagens kan vara tillämpliga på denna typ av uppgifter. Vanligt förekommande är den så kallade utrikessekretessen i 15 kap. 1 §, sekretess i det internationella samarbetet enligt 15 kap. 1 a § och sekretessen i underrättelseverksamhet enligt 18 kap. 2 §. Därtill kan nämnas bestämmelsen om förundersökningssekretess i 18 kap. 1 §. Även andra sekretessbestämmelser kan vara relevanta i sammanhanget, t.ex. 18 kap. 8 § om säkerhets- eller bevakningsåtgärd.

Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter delas in i någon av fyra säkerhetsskyddsklasser; kvalificerat hemlig, hemlig, konfidentiell eller begränsat hemlig, utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet eller för Sveriges förhållande till en annan stat eller mellanfolklig organisation (1 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen). Till skillnad från skyddet av säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsskyddet för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter även skydda mot andra händelser än brottsliga sådana. Det kan exempelvis handla om att uppgifterna på grund av misstag, bristande rutiner eller olyckshändelse sprids, förstörs eller förvanskas utan att det är fråga om ett brott.

Säkerhetsskydd kan sägas bestå av en uppsättning åtgärder som samverkar och utgör ett sammanhållet system för ett heltäckande skydd av säkerhetskänslig verksamhet (se prop. 2017/18:89, s. 67). Grunden för att kunna vidta relevanta säkerhetsskyddsåtgärder är en väl genomförd säkerhetsskyddsanalys som visar vilken säkerhetskänslig verksamhet som behöver ett säkerhetsskydd och vilka skyddsvärden, hot och sårbarheter som behöver hanteras i verksamheten. Merparten av åtgärderna kan sorteras in i någon av de tre säkerhetsskyddsåtgärderna informationssäkerhet, fysisk säkerhet eller personalsäkerhet. Dessa måste anpassas efter den säkerhetskänsliga verksam-

hetens förutsättningar och överlappar inte sällan varandra (se vidare nästa delavsnitt under rubriken Säkerhetsskyddsåtgärder).

Därutöver anges i säkerhetsskyddslagen att verksamhetsutövaren ska till tillsynsmyndigheten anmäla att den bedriver säkerhetskänslig verksamhet och att vid verksamhet som omfattas av lagen ska det som huvudregel finnas en säkerhetsskyddschef med vissa uppgifter (2 kap. 6 och 7 §§ säkerhetsskyddslagen och prop. 2020/21:194, s. 22 och 79).

3.2.3 Grundläggande bestämmelser om säkerhetsskydd

Skyldigheter för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet

I 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen anges skyldigheter för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

Den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd (säkerhetsskyddsanalys) och säkerhetsskyddsanalysen ska dokumenteras.

Det finns ingen förteckning, tillståndsprövningsprocess eller liknande som pekar ut vilka som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Det är i stället, i likhet med vad som gäller inom många andra lagreglerade områden, varje verksamhetsutövares eget ansvar att hålla sig informerad, göra bedömningar och bedriva sin verksamhet enligt de författningar som gäller på säkerhetsskyddsområdet. I detta ingår att identifiera säkerhetskänsliga delar av verksamheten.

Arbetet med att utreda behovet av säkerhetsskydd behöver således inledas med ett ställningstagande till om en verksamhet till någon del är säkerhetskänslig. I praktiken medför detta att verksamhetsutövare, om svaret inte är uppenbart, behöver genomföra det första steget av processen för en säkerhetsskyddsanalys.

Med utgångspunkt i säkerhetsskyddsanalysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter. Därmed ansvarar verksamhetsutövaren bl.a. för att genomföra säkerhetsprövningar (se vidare avsnitt 3.2.4 och kap. 4).

Verksamhetsutövaren ska även kontrollera säkerhetsskyddet i den egna verksamheten, anmäla och rapportera sådant som är av vikt för säkerhetsskyddet och i övrigt vidta de åtgärder som krävs enligt säkerhetsskyddslagen.

Så långt det är möjligt ska säkerhetsskyddsåtgärderna utformas så att de inte medför någon skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen.

Det planerade säkerhetsskyddet, där olika säkerhetsskyddsåtgärder samverkar med varandra, ska således vara väl avvägt utifrån en noggrann säkerhetsskyddsanalys. För dessa moment har Säkerhetspolisen gett ut en separat vägledning, Säkerhetsskyddsanalys, där begreppen utvecklats.¹

Verksamhetsutövare har även, enligt 4 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen, ett ansvar att se till att kraven på säkerhetsskydd uppfylls i de fall de är skyldiga att teckna ett säkerhetsskyddsavtal (se vidare avsnitten 3.2.6 och 4.7).

Även om verksamhetsutövarens ansvar är långtgående finns utrymme att utforma och bedriva säkerhetsskyddsarbetet på det sätt som passar den egna organisationen, så länge en tillräcklig nivå av säkerhetsskydd uppnås enligt principen att skyddet bör vara det samma oavsett var, hur och av vem som verksamheten bedrivs.

Den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet behöver ofta förhålla sig till krav även i annan lagstiftning. Skillnaden mellan säkerhetsskydd och andra säkerhetsåtgärder kan innebära såväl utmaningar som möjligheter till synergieffekter. Verksamhetsutövare bör därför på ett eller annat sätt inventera och bedöma vilka lagkrav som ställs på verksamheten för att få en samlad bild och kunna skapa ett effektivt säkerhetsskydd.

Säkerhetsskyddsåtgärder

Som berörts i avsnitt 3.2.2 syftar de tre säkerhetsskyddsåtgärderna informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet till att skapa ett heltäckande säkerhetsskydd. För respektive område har Säkerhetspolisen gett ut specifika vägledningar.

Informationssäkerhet handlar för det första om skydd för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Säkerhetsskyddsåtgärderna ska förebygga att sådana uppgifter obehörigen röjs, ändras, görs otillgängliga eller förstörs. Vidare syftar informationssäkerhet till att förebygga skadlig inverkan i övrigt på uppgifter och informationssystem som gäller säkerhetskänslig verksamhet (2 kap. 2 § säkerhetsskydds-

¹ Vägledning i säkerhetsskydd – Säkerhetsskyddsanalys, Säkerhetspolisen, januari 2023.

lagen). Vilka uppgifter som en myndighet ska hålla hemliga med hänsyn till nationell säkerhet avgörs efter en säkerhetsskyddsanalys hos respektive myndighet.

Fysisk säkerhet ska bl.a. förebygga att obehöriga personer får tillträde till områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller där säkerhetskänslig verksamhet i övrigt bedrivs. Åtgärden ska också förebygga skadlig inverkan på områden, byggnader och andra anläggningar eller objekt som kan orsakas utan att någon obehörig har berett sig tillträde till platsen (2 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen).

Personalsäkerhet syftar till att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig (2 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen). Åtgärden innebär, som huvudregel, krav på säkerhetsprövning (se vidare avsnitt 3.2.4 och kap. 4). Personalsäkerhet ska också säkerställa att de som deltar i den säkerhetskänsliga verksamheten har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd.

Säkerhetsskyddsåtgärder kan vara mycket ingripande för enskilda. Säkerhetsskyddsåtgärder bör därför inte göras mer omfattande än nödvändigt.

Behörighet att medverka i säkerhetskänslig verksamhet

I 2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen anges att behörig att få del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt är, om inte något annat följer av bestämmelser i lag, endast den som

1. har bedömts pålitlig från säkerhetssynpunkt,
2. har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd, och
3. behöver uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Bestämmelsen avser den som ska säkerhetsprövas enligt 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen, dvs. den som genom anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet. Rekvisiten hänger

samman med kraven på personalsäkerhet i säkerhetsskyddslagen (2 kap. 4 §).

3.2.4 Allmänt om säkerhetsprövningen

I 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen föreskrivs, med vissa undantag, att den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas. Säkerhetsskyddslagens krav på säkerhetsprövning omfattar således inte endast anställda, utan även annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om personen som prövas kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas av säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende (3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och därefter följas upp under den tid deltagandet pågår (3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen). Om det finns anledning till det, ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas (3 kap. 4 § fjärde stycket säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsprövningen ska innefatta en grundutredning samt i vissa fall en registerkontroll och särskild personutredning (3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen). Registerkontroll ska göras om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass. Om anställningen eller deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten inte placerats i säkerhetsklass ska, som huvudregel, enbart en grundutredning göras.

Registerkontroll och särskild personutredning får, som utgångspunkt, göras endast om den som säkerhetsprövningen gäller har lämnat sitt samtycke.

3.2.5 Säkerhetsklass

En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska i vissa fall placeras i säkerhetsklass (3 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen).

Det finns tre säkerhetsklasser (klass 1, 2 och 3). Vilken säkerhetsklass en befattning ska placeras i styrs av vilken tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter den person som innehar befattningen har och vilken skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet. Mängden av uppgifter är utöver uppgifters säkerhetsskyddsklass av betydelse för om placering i säkerhetsklass ska ske eller inte. Om uppgifter av viss klass endast förekommer i mindre omfattning ska befattningen placeras i nästa lägre klass. För verksamhet som är säkerhetskänslig på annan grund än hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska de säkerhetsklassade befattningarna delas in utifrån skadenivåerna synnerligen allvarlig, allvarlig eller inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet. Till stöd för bedömningen om placering i säkerhetsklass bör säkerhetsskyddsanalysen användas. Placering av en befattning i säkerhetsklass ska bara göras om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt.

En anställning i staten, en kommun eller en region i säkerhetsklass 1 och 2 får endast innehas av den som är svensk medborgare (3 kap. 11 § säkerhetsskyddslagen). Kravet gäller alltså inte hos enskilda verksamhetsutövare och inte heller för annat deltagande i verksamheter än det som följer av en anställning. Personer med ytterligare ett medborgarskap utöver det svenska anses uppfylla kravet på svenskt medborgarskap (se prop. 2017/18:89, s. 87).

Om det finns särskilda skäl får regeringen i enskilda fall medge undantag från kravet på svenskt medborgarskap. Vid bedömningen av om det finns sådana skäl ska beaktas bl.a. vilken typ av känslig verksamhet som det är fråga om, vilken säkerhetsklass som är aktuell, vilken möjlighet som finns att genom kontakter med medborgarskapslandet få korrekt utfall från registerkontroll där, vilken anknytning personen har till Sverige (hur länge personen bott eller vistats här) och om det finns tillgång till andra personer som är lika kvalificerade.

Vem som beslutar om placering i säkerhetsklass varierar. Enligt 3 kap. 12 § säkerhetsskyddslagen är det regeringen som beslutar om placering i säkerhetsklass, förutom såvitt avser riksdagens förvaltningsområde. Regeringen får dock meddela föreskrifter om att myndigheter och andra får besluta om placering i säkerhetsklass. I 5 kap. 7–10 §§ säkerhetsskyddsförordningen finns sådana regler. Där anges bl.a. att kommuner och regioner samt myndigheter angivna i en bilaga

till förordningen beslutar om placering i säkerhetsklass 2 och 3 i fråga om dels anställning eller deltagande i den egna verksamheten, dels anställning eller deltagande hos en aktör som de ingått säkerhetsskyddsavtal med. Vissa angivna bolag får själva besluta om sådan placering i säkerhetsklass. För enskilda verksamhetsutövare i övrigt är det aktuell tillsynsmyndighet som beslutar om placering i säkerhetsklass.

I princip all registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen ska föregås av ett beslut om placering i säkerhetsklass.

Om säkerhetsprövningen avser deltagande som inte ska placeras i säkerhetsklass bör den ha en mer begränsad omfattning.

3.2.6 Säkerhetsskyddsavtal

I 4 kap. säkerhetsskyddslagen finns regler om säkerhetsskyddsavtal. Kravet på att säkerhetsskyddsavtal ska tecknas är ett uttryck för en grundläggande princip inom säkerhetsskyddet som innebär att de intressen som lagstiftningen slår vakt om bör ha samma skydd oavsett var och hur verksamheten bedrivs.

Av 4 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen följer att en verksamhetsutövare som avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda en samverkan eller ett samarbete med annan aktör ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal med aktören om aktören genom förfarandet kan få tillgång till uppgifter i de tre högsta säkerhetsskyddsklasserna (konfidentiell eller högre) eller annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet (första stycket). Verksamhetsutövaren ska även ingå säkerhetsskyddsavtal med en underleverantör som genom sitt uppdrag får sådan tillgång till säkerhetskänslig verksamhet (andra stycket). Mellan statliga myndigheter gäller kravet på säkerhetsskyddsavtal endast vid anskaffning av en vara, tjänst eller byggtreprenad (4 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Kravet på säkerhetsskyddsavtal utvidgades och skärptes 2021 (se propositionen Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet, prop. 2020/21:194, s. 27–34).

Att krav på säkerhetsskyddsavtal inte ställs vid alla förfaranden innebär inget hinder mot att motsvarande avtal ändå ingås när det t.ex. gäller en upphandling eller kontraktsituation där det förekommer uppgifter i den lägsta säkerhetsskyddsklassen, begränsat hemlig. När

det inte föreligger en skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal utgör emellertid en så kallad säkerhetsskyddsöverenskommelse inte grund för beslut om att placera en anställning eller annat deltagande hos motparten i säkerhetsklass eller för säkerhetsprövning med registerkontroll och särskild personutredning av en person som innehar en sådan befattning (se prop. 2020/21:194, s. 31–32).

Ett säkerhetsskyddsavtal ska ingås innan motparten kan få tillgång till den säkerhetskänsliga verksamheten (4 kap. 1 § fjärde stycket säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetsskyddsavtalet ska innehålla de krav på motparten som behövs för att kraven på säkerhetsskydd ska kunna tillgodoses (4 kap. 3 § första stycket säkerhetsskyddslagen).

I förarbetena till 2021 års ändringar i säkerhetsskyddslagen (prop. 2020/21:194, s. 29–30) anges följande. Ett säkerhetsskyddsavtal kan bl.a. innehålla överenskommelser om säkerhetsskyddsorganisationen, informationssäkerhet, säkerhetsprövning av personal, inklusive placering i säkerhetsklass och registerkontroll, utbildning och fördelning av kostnaderna för säkerhetsskyddet. Som regel görs affärsavtalet beroende av att åliggandena i säkerhetsskyddsavtalet följs av leverantören. Förutom att ett säkerhetsskyddsavtal innebär att en leverantör kontraktuellt har förbundit sig att vidta vissa säkerhetsskyddsåtgärder, utgör ett säkerhetsskyddsavtal också grund för säkerhetsprövning av personal hos leverantören enligt 3 kap. säkerhetsskyddslagen (prop. 2017/18:89, s. 104 och 141).

Säkerhetsskyddsavtalet ska även reglera bl.a. hur verksamhetsutövaren ska få kontrollera att leverantören följer säkerhetsskyddsavtalet (4 kap. 3 § andra stycket säkerhetsskyddslagen). I författningskommentaren till den bestämmelsen (prop. 2020/21:194, s. 129–130) anges bl.a. följande. Vilka befogenheter som verksamhetsutövaren behöver tillförsäkra sig i avtalet för att kunna genomföra en fullgod kontroll beror bl.a. på karaktären av det avtal, samarbete eller den samverkansform det är fråga om. Det kan i vissa fall vara tillräckligt att reglera hur verksamhetsutövaren ska kunna kontrollera att motparten har genomfört en fullgod säkerhetsprövning av den personal som ska delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Vid säkerhetsprövning enligt ett säkerhetsskyddsavtal ska bestämmelserna i 3 kap. i säkerhetsskyddslagen om säkerhetsprövning och anslutande föreskrifter tillämpas (se 4 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen och vidare i avsnitt 4.7).

3.2.7 Tillsyn och föreskriftsrätt

Eftersom säkerhetsskyddsregleringen omfattar flera typer av verksamheter hos såväl myndigheter som enskilda finns flera tillsynsmyndigheter och därutöver samordningsmyndigheter. Tillsynsmyndigheterna ska utöva tillsyn över verksamhetsutövare och även utöva tillsyn hos de aktörer som verksamhetsutövare har ingått säkerhetsskyddsavtal med och de får besluta om åtgärdsförelägganden samt sanktionsavgifter (se 6 kap. 1 och 6 §§ samt 7 kap. säkerhetsskyddslagen). Myndigheterna ska även ge vägledning och i vissa fall råd. Vilka som är tillsynsmyndigheter och samordningsmyndigheter framgår av säkerhetsskyddsförordningen, där det även finns ytterligare bestämmelser om uppdragen.

Tillsyns- och samordningsmyndigheter

Säkerhetspolisen och Försvarmakten är som tillsynsmyndigheter övergripande ansvariga för att utöva tillsyn och meddela föreskrifter på säkerhetsskyddsområdet. Försvarmakten ansvarar för den egna myndigheten, Fortifikationsverket, Förvarshögskolan samt de myndigheter som ligger under Förvarsdepartementets ansvarsområde. Säkerhetspolisen ansvarar för ett antal myndigheter som bedöms vara särskilt skyddsvärda.

Utöver Säkerhetspolisen och Försvarmakten finns ytterligare tillsynsmyndigheter som utövar tillsyn över enskilda verksamhetsutövare – inkluderat statliga, regionala och kommunala bolag – inom en avgränsad sektor eller ett geografiskt område, nämligen Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen, Försvarets materielverk, Finansinspektionen, Statens energimyndighet och Strålsäkerhetsmyndigheten. Länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Västra Götalands och Norrbottens län utövar tillsyn över kommuner och regioner som hör till utpekade geografiska områden och statliga myndigheter och enskilda verksamhetsutövare som har sitt säte inom dessa områden, om de inte hör till någon annan tillsynsmyndighets område (8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen).

I det fall en tillsynsmyndighet vid tillsyn upptäcker allvarliga brister som trots tidigare påpekanden inte rättats till ska myndigheten informera Säkerhetspolisen och Försvarmakten.

Tillsynsmyndigheterna ska därutöver inom sina respektive tillsynsområden ge vägledning om säkerhetsskydd. Tillsynsmyndigheterna beslutar även om placering i säkerhetsklass för enskilda verksamhetsutövare (5 kap. 10 § säkerhetsskyddsförordningen).

Säkerhetspolisen och Försvarsmakten är även samordningsmyndigheter. I denna roll har de till uppgift att utvärdera och utveckla arbetet med tillsyn och samråd, ta fram metodstöd för tillsyn och samråd, förmedla relevant hotinformation till tillsynsmyndigheter och leda ett samarbetsforum där tillsynsmyndigheterna ingår (8 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen).

Säkerhetspolisen ansvarar även för att utföra den registerkontroll som ska göras om anställningen eller deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten har placerats i säkerhetsklass.

Även om tillsynsmyndigheterna kan lämna vägledning och liknande – t.ex. i form av utbildningar, föreläsningar och tester av säkerhetsskyddsåtgärder – är det alltid verksamhetsutövaren som har ansvaret för sina skyddsvärden och de åtgärder som vidtas för att skydda dessa (se avsnitt 3.2.3).

Föreskriftsrätt

Säkerhetspolisen får meddela föreskrifter i vissa frågor, däribland om säkerhetsskyddsåtgärder. Därutöver har vissa myndigheter, nämligen Försvarsmakten, Regeringskansliet och Försvarets materielverk, rätt att meddela föreskrifter inom särskilda områden.

En tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över enskilda verksamhetsutövare får inom sitt tillsynsområde, meddela föreskrifter som kompletterar sådana föreskrifter som meddelats av Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Innan så sker ska samråd ske med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten.

3.3 Andra statliga utredningar och pågående arbete inom Regeringskansliet

Enligt direktiven ska utredningen hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet. Nedan redogörs för vissa utredningar och visst pågående arbete inom Regeringskansliet av intresse för utredningen.

I kapitel 9 redovisas lagförslag om avstängning av statligt anställda som finns bl.a. i promemorian Regler om avstängning av statligt anställda (Fi2024/00814).

3.3.1 2023 års fri- och rättighetskommitté

Den 12 juni 2023 beslutade regeringen att ge en parlamentariskt sammansatt kommitté i uppdrag att utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen (dir. 2023:83). Kommittén ska överväga om detta skydd i vissa delar bör ändras och om helt nya grundläggande fri- och rättigheter bör införas.

Kommittén har antagit namnet 2023 års fri- och rättighetskommitté.

I kommitténs uppdrag ingår bl.a. att bedöma om en rätt till domstolsprövning bör läggas till i 2 kap. regeringsformen. Bakgrunden till uppdraget är att den svenska rättsordningen inte har någon generell bestämmelse som tillerkänner enskilda en rätt till domstolsprövning. En sådan rätt ingår dock i den svenska rättsordningen genom europarätten. Med tanke på att bilden är komplex finns det skäl att överväga behovet av att ge rätten till domstolsprövning ett starkare konstitutionellt skydd i Sverige. Vidare framhåller regeringen i direktiven att rätten till domstolsprövning i grunden är en så pass central rättighet i en rättsstat att även rätts-säkerhetsskäl och andra principiella skäl talar för att den bör få ett grundlagsskydd.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 januari 2025.

3.3.2 Utredningen om hur kompetensen i säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor kan öka

Den 31 augusti 2023 beslutade Regeringskansliet att en utredare skulle biträda Utbildningsdepartementet med att ta fram förslag till åtgärder för att kompetensen i säkerhetsfrågor vid statliga universitet och högskolor ska öka (U 2023:D).

Promemorian Ökad kompetens i säkerhetsfrågor vid universitet och högskolor lämnades den 25 januari 2024. I den föreslår utredaren bl.a. att kompetens i säkerhetsfrågor ska beaktas vid nominering av

de styrelseledamöter som utses av regeringen. För att förtydliga styrelsens ansvar för verksamhetens säkerhet föreslås också att det ska framgå i högskoleförordningen att styrelsen har att besluta i viktigare frågor om verksamhetens säkerhet. Vidare anser utredaren att regeringen bör säkerhetspröva rektorer vid lärosäten som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Om det finns personal vid lärosätet som är placerad i säkerhetsklass bör även rektor och styrelseordförande normalt vara placerade i säkerhetsklass 3.

Promemorian har remissbehandlats och förslagen bereds inom Regeringskansliet.

3.3.3 Utredningen om förbättrade möjligheter att skydda Sveriges säkerhet

Regeringen beslutade den 27 oktober 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka kontrollen av skyddsvärd verksamhet (dir. 2023:152). Syftet med uppdraget är att öka förstågan att möta förändrade förhållanden som innebär ett hot mot Sveriges säkerhet.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå en ordning för hur en statlig myndighet ska kunna ingripa i avtalsförhållanden och andra pågående förfaranden som av säkerhetsskäl behöver avslutas eller på annat sätt förändras,
- analysera förutsättningarna för ett system där enskilda verksamhetsutövare ska kunna få ersättning för kostnader som uppstått på grund av ett statligt ingripande i en avtalsrelation eller annat pågående förfarande,
- föreslå ett system med tvångsåtgärder i säkerhetsknyddslagen som ska kunna tillämpas vid fara i dröjsmål i samband med aktiviteter som kan skada Sveriges säkerhet, och
- kartlägga och föreslå vilka register som Säkerhetspolisen bör kunna inhämta uppgifter från vid registerkontroll.

I utredningsdirektiven anges såvitt avser den sistnämnda frågan följande. Systemet med registerkontroll har i vissa sammanhang kritiserats för bristande effektivitet. Vissa uppgifter som kan ha stor betydelse för säkerhetsprövningen, däribland avsaknad av

uppehållstillstånd, kan inte hämtas in med dagens system. Enligt nuvarande ordning omfattas inte heller vissa register hos centrala myndigheter, t.ex. Tullverket eller Skatteverket, av systemet för registerkontroll. Det finns därför skäl att nu överväga om registerkontrollen ska omfatta fler eller andra register än de som ingår i dag. I denna bedömning behöver letiderna för registerkontroller beaktas. Utredaren ska därför kartlägga den registerkontroll som i dag sker enligt säkerhetsskyddslagen och bedöma vilka andra register som skulle kunna vara aktuella att inhämta uppgifter från, föreslå vilka register Säkerhetspolisen bör kunna inhämta uppgifter från vid en registerkontroll, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om förbättrade möjligheter att skydda Sveriges säkerhet (Ju 2023:23).

Uppdraget ska redovisas senast den 29 november 2024.

3.3.4 Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning

Regeringen beslutade den 27 juli 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och lämna förslag om hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas (dir. 2023:116). Syftet med uppdraget är att få fram förslag om en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret.

I uppdraget ingår att ta ställning till om det finns ett behov av ett undantag från kravet på samtycke till registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen i förhållande till totalförsvarspliktiga som ska fullgöra civilplikt.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning (Fö 2023:03).

Uppdraget ska redovisas senast den 27 januari 2025.

3.3.5 Promemoria om utökade möjligheter till registerkontroller

Den 1 juli 2024 lämnades promemorian Utökade möjligheter till registerkontroller för Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och myndigheterna inom Sveriges Domstolar.

Promemorian innehåller författningsförslag om utökade möjligheter för vissa myndigheter till kontroller av uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret, genom ändringar i förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister. Bakgrunden till förslagen är att Domstolsverket, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har – som ett led i myndigheternas arbete med att stärka säkerhetsarbetet – efterfrågat bättre möjligheter att utföra bakgrundskontroller. Promemorian utgör ett komplement till Domstolsverkets och Kriminalvårdens hemställningar och syftar till att underlätta en samlad bedömning av förslagen om att utöka myndigheternas möjligheter till registerkontroller inför beslut om anställning och anlitan­de för uppdrag (s. 1–2). I promemorian anges att syftet med en utökad möjlighet att göra registerkontroller av personer som är aktuella för anställning och uppdrag hos myndigheterna är att stärka robustheten mot otillåten och otillbörlig påverkan (s. 13).

I promemorian förslås bl.a. att uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret ska lämnas ut om det begärs av allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar, hyres- och arrendenämnder, Rättshjälpsmyndigheten och en åklagarmyndighet i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten. Vidare föreslås att allmänna förvaltningsdomstolar, hyres- och arrendenämnder och Rättshjälpsmyndigheten ska få direktåtkomst till uppgifter i belastningsregistret. Dessa myndigheter och Domstolsverket föreslås också få direktåtkomst till uppgifter i misstankeregistret.

Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2024.

Promemorian har remitterats och remisstiden gick ut den 28 oktober 2024.

3.3.6 Departementspromemorian Utökade registerkontroller vid anställning i kommun

Den 22 februari 2024 beslutade chefen för Justitiedepartementet att uppdra åt generaldirektören Charlotte Svensson att biträda departementet med uppdraget att förbättra bakgrunds­kontroller i kommunerna. Utredningens uppdrag var att se över möjligheterna att kontrollera anställda och personer som erbjuds anställning eller uppdrag inom kommunerna mot belastningsregistret och misstankeregistret i syfte att ge kommunerna bättre förutsättningar att genomföra bak-

grundskontroller, bl.a. för att minska risken för infiltration och inre påverkan.

Departementspromemorian Utökade registerkontroller vid anställning i kommun (Ds 2024:24) överlämnades den 31 oktober 2024.

I promemorian föreslås bl.a. att kommunerna genom en ny lag ska få författningsstöd för att kunna göra registerkontroll av den som erbjuds anställning eller på annan liknande grund erbjuds eller tilldelas uppgifter för att utföra vissa insatser i hemmet åt äldre eller personer med funktionsnedsättning. Vidare föreslås en utvidgning av registerkontroller av personal som ska utföra vissa insatser åt barn med funktionshinder och registerkontroller som genomförs inför arbeten som innebär direkt och regelbunden kontakt med barn.

I promemorian föreslås också att bl.a. en kommun ska få besluta om registerkontroll vid anställning till befattningar som är kritiska för kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag. Syftet är bl.a. att möta upp ett skyddsbehov som inte når upp till den kvalificering som gäller enligt säkerhetsskyddslagen. Registerkontrollen föreslås omfatta inhämtande av uppgifter från belastnings- och misstankeregistret och sådana uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. På motsvarande sätt som gäller enligt säkerhetsskyddslagen föreslås att frågan om uppgifter ska få lämnas ut ska avgöras av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Utredaren anser det inte motiverat att lämna förslag om en reglering som ger kommunala arbetsgivare rätt att regelmässigt göra förnyade eller löpande registerkontroller under pågående anställning.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2025.

4 Närmare om säkerhetsprövningen

4.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för gällande nationell rätt och för Säkerhetspolisens vägledningar som är av intresse för utredningens arbete. Nedan redogörs översiktligt för säkerhetspolisens föreskrifter och vägledningar. Därefter beskriver vi säkerhetsprövningens syfte och de olika delar en säkerhetsprövning består av (avsnitt 4.2–4.6). Efter det går vi igenom vem som säkerhetsprövar och ordningen vid säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga (avsnitt 4.7–4.8). Slutligen behandlas dokumentation av säkerhetsprövningen (avsnitt 4.9).

En internationell utblick ges i kapitel 6 där även viss europarätt behandlas.

Allmänt om säkerhetspolisens föreskrifter och vägledningar

I säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1) finns ett kapitel om personalsäkerhet (kapitel 6). Några av bestämmelserna i föreskrifterna behandlas i avsnitt 4.2.2, 4.5 och 4.9.

Säkerhetspolisen har därutöver tagit fram ett antal vägledningar till stöd för verksamhetsutövare i arbetet med säkerhetsskydd. Dessa utgör inte bindande regler utan är en hjälp vid tillämpningen av säkerhetsskyddsregleringen.

Säkerhetspolisens vägledning i personalsäkerhet innehåller en beskrivning av vad personalsäkerhet är och avsnitt om säkerhetsprövning, säkerhetsprövningens innehåll, registerkontroll och särskild personutredning, utbildning och internationell samverkan samt checklistor.

4.2 Säkerhetsprövningens syfte

4.2.1 Pålitlig från säkerhetssynpunkt

Som nämnts i det föregående kapitlet ska som huvudregel en säkerhetsprövning göras inför ett deltagande i säkerhetskänslig verksamhet och följas upp under deltagandet samt omprövas om det finns anledning till det, 3 kap. 1, 3 och 4 §§ säkerhetsskyddslagen (2018:585). Säkerhetsskyddslagens krav på säkerhetsprövning omfattar inte endast anställda, utan även annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten. Det kan exempelvis röra sig om uppdragstagare, studenter på polisutbildningen eller personer som genomför pliktjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om personen som prövas kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas av säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid prövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetskänslighet (3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Som redovisats avses med säkerhetsskydd dels skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten, dels skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (se avsnitt 3.2.2).

Av förarbetena till säkerhetsskyddslagen (prop. 2017/18:89, s. 79) framgår bl.a. följande. Pålitlighetsbedömningen ska innefatta inte bara en bedömning av om det finns en risk för att personen i fråga kan göra sig skyldig till exempelvis spioneri utan också av risken för att personen kan bli utsatt för olika påtryckningar eller genom slarv eller på något annat oavsiktligt sätt röjer sekretessbelagda uppgifter. Med lojalitetsprövningen avses i första hand en bedömning av om det t.ex. på grund av bindningar med en främmande makt eller en terroristorganisation finns en risk att personen begår brottsliga handlingar. Säkerhetsprövning handlar ytterst om att bedöma om en person har tillräckliga förutsättningar och personlig lämplighet att genom anställning eller på annat sätt delta i säkerhetskänslig verksamhet. Det är fråga om en bedömning som görs utifrån ett riskreduceringsperspektiv, dvs. i syfte att undvika risker i den säkerhetskänsliga verksamheten som inte kan accepteras. Det bör göras en helhetsbedömning som baseras på ett allsidigt underlag och på att bedömningen tydligt relateras till verksamheten och anställningen.

Som redan anförts ska säkerhetsprövningen följas upp under anställningen eller deltagandet. I förarbetena (prop. 2017/2018:89, s. 81) anges följande. Utredningen har påtalat vikten av att säkerhetsprövningen ska ses som en process som ska pågå under hela den tid som en person har sin anställning eller sitt uppdrag. Under anställningstiden handlar det om att skaffa sig en fördjupad personkänedom genom t.ex. regelbundna kontakter och uppföljningssamtal för att kunna fånga upp upplevt missnöje med arbetsituationen, kontaktförsök från främmande makt och liknande förhållanden som kan påverka risk och mottaglighet för utpressning eller omständigheter som tyder på att personen är i riskzonen för olika former av missbruk. Vid uppföljning av säkerhetsprövningen finns det anledning att lägga särskild vikt vid tillfällen som innebär större förändringar av arbetsuppgifterna och vid den avslutande fasen av anställningen. Regeringen delar utredningens uppfattning och anser att uppföljningsansvaret är av sådan vikt att det bör uttryckas som ett ska-krav i den nya säkerhetsskyddslagen. Uppföljningsansvaret innebär även att det ska ske en kontinuerlig bevakning av uppgifter som tillförs de register som är aktuella vid registerkontroll. För att bevakningsansvaret ska fungera på avsett sätt är det av vikt att Säkerhetspolisen får kännedom om när grund för att utföra kontrollen upphör, t.ex. vid avslutad anställning eller för det fall att den som kontrollerats inte anställs.

Därutöver gäller alltså att om det finns anledning till det, ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas.

4.2.2 Säkerhetspolisens föreskrifter och vägledning

I 6 kap. 4 § säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd anges att grundutredning enligt 5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) ska innehålla en säkerhetsprövningsintervju där lojalitet, pålitlighet och sårbarhet hos den som prövas bedöms. Där anges vidare att verksamhetsutövaren inom ramen för säkerhetsprövningen löpande under anställningen eller deltagandet ska göra dessa bedömningar.

Säkerhetspolisen hänvisar i vägledningen om personalsäkerhet (avsnitt 2.3) till vad som anges i säkerhetsskyddslagen om syftet med säkerhetsprövningen. I vägledningen anges dels att syftet är

att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som ska skyddas i enlighet med säkerhetsskyddslagen och om personen är pålitlig från säkerhetssynpunkt, dels att sådana omständigheter som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetskänsligheten ska utredas. Om lojalitets- pålitlighets- och sårbarhetsbedömningen anges följande.

Lojalitetsbedömning

Med lojalitetsbedömningen avses huvudsakligen en bedömning av om det på grund av kopplingar till en främmande makt eller ideologisk övertygelse, finns risk att personen begår brottsliga handlingar. Lojalitet innebär också att det finns en lojalitet mot Sveriges nationella oberoende och demokratiska statsskick. Vid dubbla eller tidigare utländskt medborgarskap kan det t.ex. uppstå lojalitetskonflikter vid yttre påverkan och detta måste diskuteras med den som prövas. Sådana lojalitetskonflikter kan finnas även för svenska medborgare med långvarig hemvist i utlandet. Vid förekomst av dubbla medborgarskap behöver det särskilt beaktas att det kan finnas lagstiftning i andra länder som innebär att medborgare är rättsligt förpliktigade att samarbeta med landets underrättelsetjänst. Personer som är medborgare i länder där sådan lagstiftning förekommer löper en särskild risk att försättas i situationer som innebär en lojalitetskonflikt, där en vägran att bistå det andra medborgarskapslandets underrättelsetjänst dessutom skulle kunna innebära rättsliga påföljder för personen.

Pålitlighetsbedömning

Pålitlighet från säkerhetssynpunkt handlar om personliga egenskaper som visar om det går att lita på personen. Det kan röra hur personen förhåller sig till regler och överenskommelser och om personen kommer att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter på ett korrekt sätt. Till exempel är enskilda händelser, som kanske var för sig framstår som bagatellartade, av betydelse för säkerhetsprövningen om de grundar sig i oaktsamhet och i förlängningen ett bristande säkerhetsmedvetande. Pålitlighetsbedömningen ska innefatta bedömning av om det finns risk för att personen antingen genom slarv eller på annat oavsiktligt sätt röjer uppgifterna.

Sårbarhetsbedömning

En ytterligare aspekt som är av vikt för säkerhetsprövningen är att utreda eventuella sårbarheter hos en person. Syftet är att före och fortlöpande under anställningen eller deltagandet, kunna hitta och lyfta sårbarheter och på så sätt undvika eller omhänderta de som inte kan accepteras. Vanligt förekommande sårbarheter är ekonomiska trångmål, drog- eller alkoholmissbruk, behov av att hemlighålla personliga förhållanden, personlighetssyndrom av narcissistisk eller antisocial form, koppling till organiserad brottslighet eller länder som utgör ett säkerhetshot mot Sverige samt bristande kunskap om säkerhetsskydd. En medarbetare som upplever att han eller hon inte blir sedd, kan vara en grogrund till missnöje. Det är viktigt att vid säkerhetsprövningen skapa en medvetenhet om vilka faktorer som kan medföra att den prövade hamnar i en utsatt situation och därmed blir sårbar.

4.3 Säkerhetsprövningens olika delar och underlag

Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhets känsliga verksamheten och ska innefatta en grundutredning samt i vissa fall en registerkontroll och särskild personutredning. Dessa behandlas närmare i avsnitt 4.4–4.6.

Om det finns särskilda skäl får säkerhetsprövningen göras mindre omfattande (3 kap. 3 § första stycket säkerhetsskyddslagen). Sådana skäl kan exempelvis föreligga om den som prövningen avser redan tidigare har prövats på motsvarande sätt och ytterligare utredning därför inte bedöms kunna tillföra något nytt i sak. Ett undantag bör dock inte kunna avse registerkontrollmomentet i dess helhet, eftersom den kontrollen innebär att också uppgifter som tillförs registren under anställnings- eller uppdragstiden kan komma att lämnas ut för säkerhetsprövning (se prop. 2017/18:89, s. 144).

Säkerhetsprövningen ska utgå från uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som prövningen gäller samt omständigheterna i övrigt (3 kap. 4 § första stycket säkerhetsskyddslagen).

4.4 Grundutredningen

4.4.1 Ett huvudmoment vid säkerhetsprövningen

Vid säkerhetsprövningen ska det göras en helhetsbedömning där omständigheter av olika slag vägs samman. Bedömningen ska tydligt relateras till verksamheten och anställningen eller deltagandet. I förarbetena (prop. 2017/18:89, s. 80) anges bl.a. följande. Säkerhetsprövningen förutsätter en grundutredning som, i den utsträckning som följer av bestämmelserna om placering i säkerhetsklass, ska kompletteras med registerkontroll och särskild personutredning. Det viktigaste momentet i den inledande delen av säkerhetsprövningen är den del som syftar till en tillräcklig personkännedom. En registerkontroll kan vara en del i en säkerhetsprövning men ersätter inte personkännedom och omdömen om den som ska provas. Viktiga inslag kan vara någon typ av intervju eller annan form av uppgiftslämnande från den som prövningen avser, kontroll av intyg och betyg och inhämtande av referenser.

I 5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen finns en definition av begreppet grundutredning. Där anges att med en grundutredning avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen. Därutöver anges att grundutredningen ska omfatta betyg, intyg, referenser och uppgifter som den som prövningen gäller har lämnat samt andra uppgifter i den utsträckning det är relevant för prövningen och att det vid behov ska göras en identitetskontroll.

En grundutredning ska göras innan en registerkontroll kan komma i fråga, men utredningen kan också behöva kompletteras om uppgifter lämnas ut efter registerkontrollen. Om det redan efter grundutredningen står klart att den som prövningen gäller inte uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning – och därmed inte kan delta i den säkerhetskänsliga verksamheten – ska registerkontroll och särskild personutredning inte göras (5 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen). Säkerhetsprövningen som helhet förutsätter en mer allsidig personkännedom än den som en registerkontroll kan ge.

4.4.2 Säkerhetspolisens vägledning

Som redan beskrivits innehåller Säkerhetspolisens vägledning i personalsäkerhet ett avsnitt om grundutredningen, avsnitt 3.1. Det avsnittet innehåller även checklistor, bl.a. en utförlig checklista med exempel på frågeområden vid en säkerhetsprövningsintervju och en checklista med exempel på frågor vid en referenstagning. Därutöver finns ett avsnitt om uppföljning, avsnitt 3.2.

Av avsnitten i Säkerhetspolisens vägledning om grundutredning och uppföljning och avsnittet 4.3 om registerkontroll av personer som har haft hemvist i annat land framgår bl.a. följande.

Inledning

Med grundutredning avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen. Den som prövningen gäller ansvarar för att lämna alla uppgifter som kan ha betydelse för bedömningen. För en godkänd säkerhetsprövning måste uppgifterna kunna bedömas som tillförlitliga. Efter genomförd utredning ska en helhetsbedömning av alla uppgifter som framkommit i säkerhetsprövningen göras. Avsaknad av tillförlitliga uppgifter eller andra brister av betydelse för utredningen skulle kunna utgöra hinder mot godkänd säkerhetsprövning.

Utredningen ska omfatta en säkerhetsprövningsintervju, inhämtning och bedömning av betyg, intyg, referenser och övriga uppgifter som är av relevans. Meritförteckning, personligt brev och övriga intyg är inte bara dokumentation av den prövades kunskap utan ger också en bild av personens levnadsbakgrund. Betyg och intyg bör kontrolleras mot högskolor, universitet och arbetsgivare eller uppdragsgivare. Om det för anställningen finns ett krav på svenskt medborgarskap ska det kontrolleras i samband med grundutredningen.

Det viktigaste momentet i grundutredningen är den del som syftar till en tillräcklig personkänedom. En registerkontroll ska ibland utgöra del av en säkerhetsprövning men ersätter inte personkänedom och omdömen om den som prövningen avser.

Omfattningen av grundutredningen och utförandet av den bör anpassas till vilket slag av deltagande i säkerhetskänslig verksamhet det är fråga om.

Det är viktigt att eventuella oklarheter kommer fram tidigt i säkerhetsprövningsprocessen.

Vilken funktion inom den egna verksamheten som genomför grundutredningen kan variera beroende på hur organisationen ser ut. Det är dock av vikt att de som är inblandade har relevant kunskap om säkerhetsskydd och känner till syftet med utredningen.

Det är också viktigt att syftet med säkerhetsprövningens olika delar framgår för den som ska prövas.

Information från öppna källor

För att skapa sig en bredare bild av personen kan det vara bra att söka efter information på internet. Öppen information avser t.ex. engagemang i sociala medier, bostadsadress och eventuella företagsengagemang. Informationen ger dock inte alltid en allsidig och korrekt bild av personen. Därför bör den som utför prövningen vara kritisk och endast använda information som är av relevans för den sökta befattningen. Varje verksamhetsutövare måste själv ha en uppfattning om vilken information som är av betydelse för anställning eller deltagande i den egna verksamheten.

Säkerhetsprövningsintervju och referenstagning

Säkerhetsprövningsintervjun är ett av de främsta verktygen för att inhämta underlag för personbedömningen. Ansökningshandlingar och övrig inhämtad information är bra som underlag inför intervjun och behöver noggrant gås igenom för att den som ska hålla i intervjun ska kunna ställa relevanta frågor. Om den prövade berättar om en för säkerhetsprövningen relevant händelse kan frågor om tidpunkten för och individens resonemang kring det inträffade underlätta bedömningen. Säkerhetsskyddslagstiftningen medger att verksamheter ställer frågor som kan uppfattas som integritetskränkande för att säkerställa den prövades lojalitet och pålitlighet samt identifiera eventuella sårbarheter. Det ställer dock krav på att frågorna har en tydlig koppling till syftet med säkerhetsprövningen.

Följande exempel på frågeområden kan behandlas under säkerhetsprövningsintervjun.

- Utbildning: högskola, militär, språk, körkort, säkerhet, övrigt.
- Jobb: tidigare arbetsgivare, trivsel, umgänge, konflikter, ansvar.
- Liv: vänner, digitalt fotavtryck, kriser, alkohol, boende, resor, familj.
- Brott: familj, utsatt, dömd, vänner, kriminella kontakter.
- Ekonomi: spel, utgifter, tillgångar, anmärkningar, sparande, skulder, lön.
- Lojalitet: medborgarskap, utländsk underrättelsetjänst, kopplingar till länder som kan utgöra ett säkerhetshot mot Sverige.

Vid referenstagning kan det finnas anledning att tala med andra än de personen själv har uppgett. Detta bör man informera den prövade om för eventuella kommentarer. Åtminstone en av de tillfrågade bör ha en chefs- eller arbetsledande ställning gentemot den prövade. Syftet med referenstagning är att få en så bra bild som möjligt av den prövade. För att kunna värdera svaren är det bra att klara ut vilken relation den tillfrågade har till den som prövningen avser.

Uppföljning

Säkerhetsprövningen ska fortlöpande följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Syftet med den uppföljande säkerhetsprövningen är att behålla och fördjupa personkännedomen. Genom en fördjupad personkännedom kan man tidigt upptäcka förändringar i attityd och beteende innan det går så långt att personen kan orsaka skada för den säkerhetskänsliga verksamheten. Den uppföljande säkerhetsprövningen ska också ses som ett skydd för den enskilde medarbetaren samt förhindra att ett skadligt beteende går för långt. Medarbetaren ska i ett tidigt skede känna att han eller hon kan informera t.ex. närmaste chef om händelser i livet som kan innebära en mottaglighet för påverkan, utpressning eller andra omständigheter som försätter medarbetare i en riskzon.

Under anställningstiden handlar det om att skaffa sig en fördjupad personkännedom genom t.ex. regelbundna kontakter och uppföljningssamtal för att fånga upp upplevt missnöje med arbets-situationen, kontaktförsök från främmande makt och liknande för-hållanden som kan påverka risk och mottaglighet för utpressning eller omständigheter som tyder på att personen är i riskzonen för olika former av missbruk. Det kan även finnas anledning att lägga särskild vikt vid tillfällen som innebär större förändringar av arbets-uppgifter och vid den avslutande fasen av anställningen.

Kontroll av personer med anknytning till annat land

Det finns stater vars underrättelsetjänster försöker hitta sårbarheter hos individer genom en eventuell anknytning till annat land. Det kan exempelvis vara familje- eller kulturella band till staten i fråga eller rättsliga band, som medborgarskap. Den säkerhetsprövades koppling till andra länder behöver beaktas särskilt i lojalitets- och sårbarhetskänsliga områden. Ett sätt att hantera detta är genom fördjupad bakgrundskontroll. Det bör även ställas högre krav på inhämtning av referenser för säkerhetsprövningen av personer som saknar hemvist i Sverige eller som bott utomlands i många år, då möjligheterna att utnyttja svenska kontrollinstrument är begränsade i utlandet.

4.5 Registerkontroll

I 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen anges att registerkontroll ska göras om anställningen eller deltagandet i verksamheten placerats i säkerhetsklass. Av 5 kap. 13 § säkerhetsskyddsförordningen framgår dock att ansökan om registerkontroll får göras endast om den säkerhetsprövningen gäller kan antas komma att anställas eller på annat sätt delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Där anges också att en ansökan får göras utan ett sådant antagande om det finns synnerliga skäl. Detta innebär att som huvudregel gäller att om verksamhets-utövaren efter grundutredningen gör bedömningen, på det då föreliggande materialet, att den prövade sammantaget kan antas pålitlig från säkerhetssynpunkt, ska en registerkontroll genomföras, förutsatt att befattningen är placerad i säkerhetsklass. I 5 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen anges därutöver att om det redan av grund-

utredningen står klart att den som prövningen gäller inte uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning ska registerkontroll och särskild personutredning inte göras.

En ansökan om registerkontroll görs hos Säkerhetspolisen av den som beslutar om placering i säkerhetsklass eller av den som i annat fall beslutar om registerkontroll (5 kap. 14 § säkerhetsskyddsförordningen). Ansökan görs därmed av verksamhetsutövaren i fråga om anställning eller annat deltagande i den egna verksamheten, om det är den som beslutar om placering i säkerhetsklass (se 5 kap. 8 § säkerhetsskyddsförordningen). För enskilda verksamhetsutövare är huvudregeln att ansökan om registerkontroll ska skickas via aktuell tillsynsmyndighet eller den myndighet, kommun eller region som har rättsligt bestämmande inflytande över verksamhetsutövaren och som beslutar om säkerhetsklass.

Något särskilt beslut om registerkontroll behövs inte.

Med registerkontroll avses att uppgifter hämtas från de register som framgår av säkerhetsskyddslagen, dvs. belastningsregistret och misstankeregistret. Samtliga uppgifter som behandlas med stöd av de rättsliga grunderna i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område får också hämtas in (prop. 2017/18:269, s. 383 och 394). Vidare får uppgifter hämtas som behandlas med stöd av lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Registerkontrollen pågår genom en löpande uppföljning av tillkommande uppgifter (så kallat spontanutfall) under deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten. Registerkontroll i utländska register genomförs inte.

Vilka registeruppgifter som får inhämtas är beroende på vilken säkerhetsklass som gäller (3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen).

Om det finns särskilda skäl får registerkontroll av någon som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet göras utan föregående placering i säkerhetsklass (3 kap. 15 § säkerhetsskyddslagen). Regeringen kan föreskriva om registerkontroll för verksamhet av tillfällig karaktär i samband med statsbesök, vissa internationella konferenser och liknande. De uppgifter som får hämtas motsvarar vad som gäller för säkerhetsklass 3. Föreskrifter om förutsättningarna för sådan register-

kontroll och vilka myndigheter som ska besluta om registerkontroll finns i 5 kap. 12 § säkerhetsskyddsförordningen.¹

Därutöver finns möjligheter att besluta om registerkontroll, inbegripet bestämmelser om säkerhetsintyg för internationella behov, i 5 kap. om internationell säkerhetsskyddssamverkan och säkerhetsintyg.

Registerkontroll får göras endast om den som säkerhetsprövningen gäller har lämnat sitt samtycke (3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen). Samtycket ska dokumenteras. Samtycket gäller också kontroller och utredningar som görs efter den inledande säkerhetsprövningen.

Säkerhetspolisen genomför kontrollen mot aktuella register. Om uppgifter framkommer vid registerkontrollen föredras uppgifterna för Registerkontrolldelegationen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Registerkontrolldelegationen fattar beslut om uppgifterna ska lämnas ut för säkerhetsprövning eller inte. En uppgift som har kommit fram vid en registerkontroll eller särskild personutredning (se nedan) får lämnas ut för säkerhetsprövning endast om uppgiften i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen. För att en uppgift som gäller den kontrollerades make eller sambo ska lämnas ut krävs därutöver att utlämnandet är absolut nödvändigt. Detta regleras i 3 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen och 5 kap. 18 § säkerhetsskyddsförordningen.

Av 6 kap. 12 § Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd framgår följande. Svar på ansökan om registerkontroll ska lämnas till den som ansökt om registerkontrollen. Om det vid registerkontrollen eller den särskilda personutredningen framkommit uppgifter som ska lämnas ut för säkerhetsprövning ska svaret i stället lämnas till den som ska göra bedömningen enligt 3 kap. 4–4 b §§ säkerhetsskyddslagen. Om en uppgift har lämnats ut för säkerhetsprövning ska den som beslutar om placering i säkerhetsklass och Säkerhetspolisen underrättas om den kontrollerade godkänts vid säkerhetsprövningen.

Om Registerkontrolldelegationen beslutar att en uppgift ska lämnas ut för säkerhetsprövning ska svaret således, som huvudregel, lämnas till den som ansökt om registerkontroll. Såvitt avser enskilda verksamhetsutövare där det är en tillsynsmyndighet som ansöker om registerkontroll ska uppgiften därmed lämnas till tillsynsmyndig-

¹ Sedan den 1 januari 2023 har Säkerhetspolisen utökade möjligheter att besluta om registerkontroll utan placering i säkerhetsklass avseende personer som återkommande i sin tjänsteutövning ska få självständigt tillträde till vissa skyddspersoners bostad eller liknande.

heten. Enligt uppgift från utredningens experter från Säkerhetspolisen lämnas uppgiften därefter vidare till verksamhetsutövaren, när det är denne som gör bedömningen vid säkerhetsprövningen enligt huvudregeln i 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen.

4.6 Särskild personutredning

En särskild personutredning ska göras vid en registerkontroll som avser deltagande som placerats i säkerhetsklass 1 eller 2.

Utredningen ska omfatta en undersökning av den kontrollerades ekonomiska förhållanden. I övrigt ska utredningen ha den omfattning som behövs (se 3 kap. 17 § säkerhetsskyddslagen). Enligt förarbetena till 1996 års säkerhetsskyddslag (propositionen Säkerhetsskydd, prop. 1995/96:129, s. 49) omfattar den särskilda personutredningen normalt en kontroll av uppgivna personliga data, en slagning i körkortregistret för en kontroll om vederbörande har blivit omhändertagen enligt lagen (1975:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. samt, om det finns anledning till det, samtal med referenser.

Utredningens experter från Säkerhetspolisen har under utredningsarbetet framfört att den särskilda personutredningen även kan omfatta uppgifter dels från tidigare arbetsgivare, dels om utlandsresor de senaste tio åren.

Enligt 5 kap. 16 § säkerhetsskyddsförordningen gör Säkerhetspolisen den särskilda personutredningen. I vissa fall ska Säkerhetspolisen hålla ett personligt samtal med den som prövas (5 kap. 17 § säkerhetsskyddsförordningen).

Liksom när det gäller registerkontroll får särskild personutredning endast göras om den prövade har lämnat sitt samtycke.

4.7 Vem som säkerhetsprövar

Ansvaret för säkerhetsprövningen regleras i 3 kap. 4–4 d §§ säkerhetsskyddslagen.

Säkerhetsprövningen, bedömningen, ska som utgångspunkt göras av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten. Detta gäller även för enskilda verksamhetsutövare. Om en myndighet har det bestämmande inflytandet

över den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det dock inte verksamhetsutövaren utan myndigheten som gör den slutliga bedömningen.

Att en myndighet gör den slutliga bedömningen gäller bl.a. i fråga om verksamheter vid flygplatser där det följer av internationella konventioner om luftfartsskydd att t.ex. ett tillträde till vissa säkerhetsområden som ska finnas på en flygplats förutsätter en godkänd registerkontroll. Beträffande personer som ska genomgå en sådan säkerhetsprövning görs den slutliga bedömningen av Transportstyrelsen (3 kap. 4 b § säkerhetsskyddslagen), se vidare avsnitt 8.2.3. På grundval av myndighetens beslut kan sedan ett behörighetsbevis i enlighet med internationella regelverk utfärdas. Motsvarande ordning kan gälla på andra områden såsom t.ex. hamnskydd, sjöfartsskydd och strålskydd (se prop. 2017/18:89, s. 99).

Ytterligare undantag anges i 4 a, c och d §§ säkerhetsskyddslagen. När det gäller chefer för domstolar görs bedömningen av Domarnämnden. För övriga ordinarie domare görs bedömningen av respektive domstol eller nämnd, oavsett om den ska ske inför anställning eller under pågående anställning. Motsvarande bedömning görs av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarsmaktens verksamhet. Det är Riksdagsförvaltningen som har ansvaret för den slutliga bedömningen i säkerhetsprövningen när det gäller anställda vid partikanslierna i riksdagen som har placerats i säkerhetsklass för deltagande i riksdagens eller Riksdagsförvaltningens verksamhet.

Som redovisats i avsnitt 3.2.6 ska säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsprövning även tillämpas vid säkerhetsprövning enligt ett säkerhetsskyddsavtal, se 4 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen. Ett säkerhetsskyddsavtal kan således utgöra grund för krav på säkerhetsprövning av motpartens personal.

I förarbetena till 4 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen (prop. 2020/21:194, s. 40) anges följande. En aktör som har ingått säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare anses som regel inte bedriva den säkerhetskänsliga verksamhet som aktören får tillgång till. Enbart tillgången till uppgifterna gör alltså inte att aktören är en verksamhetsutövare som omfattas av kraven på säkerhetspröv-

ning. I säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen förutsätts dock att en verksamhetsutövare genom ett säkerhetsskyddsavtal ska kunna ställa krav på säkerhetsprövning med registerkontroll och särskild personutredning motsvarande de som gäller för anställda hos verksamhetsutövare. Vidare förutsätts att beslut om placering i säkerhetsklass, registerkontroll och särskild personutredning får ske med stöd av avtalet. I linje med detta anges i förarbetena till säkerhetsskyddslagen att säkerhetsprövning enligt 3 kap. säkerhetsskyddslagen gäller vid säkerhetsprövning enligt ett säkerhetsskyddsavtal (prop. 2017/18:89, s. 141). Vidare framgår att ett säkerhetsskyddsavtal är grund för beslut om placering i säkerhetsklass (prop. 2017/18:89, s. 104). Av säkerhetsskyddslagen framgår dock inte tydligt att ett säkerhetsskyddsavtal kan utgöra grund för krav på säkerhetsprövning av motpartens personal, eller att det kan utgöra grund för beslut om placering i säkerhetsklass, registerkontroll och särskild personutredning. Denna koppling mellan säkerhetsskyddsavtal och säkerhetsprövning bör klargöras i lag, särskilt eftersom en säkerhetsprövning kan uppfattas som integritetskränkande och påverka den kontrollerades anställning.

Regleringen i 4 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen om säkerhetsprövning gäller inte överenskommelser om säkerhetsskydd som ingåtts utan att det finns krav på säkerhetsskyddsavtal.

Frågan om vem som säkerhetsprövar och fattar säkerhetsprövningsbeslut när det finns ett säkerhetsskyddsavtal behandlas vidare i avsnitt 8.2.3.

4.8 Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga

Samtliga befattningar inom Försvarsmakten anses innebära deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. Försvarsmakten har vidare beslutat att alla som genomför grundutbildning med värnplikt ska vara placerade i säkerhetsklass. Det innebär att alla som har mönstrat efter det att värnplikten återaktiverades, och uppfyllt kraven för att kunna skrivas in för grundutbildning med värnplikt, ska ha säkerhetsprövats innan de får delta i Försvarsmaktens verksamhet (se propositionen Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga m.m., prop. 2022/23:87, s. 30). En totalförsvarspliktig som efter avslutad värnplikt har krigsplacerats, enligt 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om

totalförsvarsplikt, i Försvarmaktens verksamhet ska anses delta i säkerhetskänslig verksamhet under den tid som beslutet om krigsplacering kvarstår (3 kap. 3 a § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsprövningen får då pågå under hela denna tid (se prop. 2022/23:87, s. 52).

För den som ska ha en befattning som är placerad i säkerhetsklass 3 i Försvarmaktens verksamhet – vilket är det allra vanligaste för värnpliktiga – innebär säkerhetsprövningen en grundutredning, registerkontroll samt uppföljning och utbildning. Säkerhetsprövning i säkerhetsklass 2 innefattar även särskild personutredning (se prop. 2022/23:87, s. 43).

Den 1 oktober 2023 tog Försvarmakten över ansvaret för hela säkerhetsprövningen av värnpliktiga. Dessförinnan genomförde Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, på uppdrag av Försvarmakten, grundutredningen vid mönstringen.

I Försvarmaktens handbok om säkerhetsprövning (H SÄK Säkprövn 2017) finns vägledning för hur den egna personalen ska genomföra säkerhetsprövningen.

Sedan den 1 oktober 2023 gäller kravet på samtycke till registerkontroll i 3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen inte en totalförsvarspliktig som skrivs in för värnplikt enligt lagen om totalförsvarsplikt eller som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt den lagen. Undantaget, som endast gäller för sådan registerkontroll som ska göras för placering i säkerhetsklass 3, är tillämpligt under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

I förarbetena till nu nämnda bestämmelse om undantag från kravet på samtycke (prop. 2022/23:87, s. 36–37) anförs att det tidigare generella samtyckeskravet innebar att en totalförsvarspliktig som nekat samtycke till registerkontroll eller särskild personutredning inte heller kunde delta i den säkerhetskänsliga verksamheten eller skrivas in för sådan värnplikt som han eller hon befunnits lämplig för och var skyldig att genomföra. I propositionen anges vidare följande. Kravet på samtycke till säkerhetsprövning urholkar den skyldighet som totalförsvarsplikten utgör. Risken för urholkning av totalförsvarsplikten ökar av förhållandet att antalet värnpliktiga beräknas öka betydligt de närmaste åren och det faktum att ett samtycke när som helst kan återkallas. Samtyckeskravet borde därför ge vika vid en avvägning mellan det intrång som säkerhetsprövningen

innebär för den enskilde och intresset av att upprätthålla totalförsvarsplikten som en absolut skyldighet. Säkerhetsprövning av den som är aktuell för grundutbildning med värnplikt får anses innebära sådan kartläggning och kontinuerlig övervakning av enskilda som avses i regeringsformen.

I propositionen (prop. 2022/23:87, s. 39) anføres vidare att en registerkontroll utan krav på samtycke kan utgöra ett betydande intrång i enskildas personliga integritet, men att ändamålet med begränsningen av skyddet för den personliga integriteten får anses godtagbart i ett demokratiskt samhälle. För att säkerställa att de som är bäst lämpade för tjänstgöring skrivs in för värnplikt borde det enligt regeringen inte vara möjligt att undkomma plikten genom att vägra lämna samtycke till registerkontroll.

4.9 Dokumentation

I 5 kap. 4 § säkerhetsskyddsförordningen anges att resultatet av säkerhetsprövningen ska dokumenteras i de fall en person bedömts vara pålitlig ur säkerhetssynpunkt och beslut har fattats om anställning eller annat deltagande i verksamheten.

I 6 kap. 5 § säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd anges därutöver att uppgifter som framkommit vid säkerhetsprövningen och som behövs för att verksamhetsutövaren ska kunna följa upp säkerhetsprövningen under den tid som deltagandet i den säkerhets känsliga verksamheten pågår ska dokumenteras.

De personuppgifter som behandlas i grundutredningen kan i vissa fall omfatta känsliga uppgifter. Vid behandling av personuppgifter ska bestämmelserna om dataskydd beaktas.²

² Bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning ska även tillämpas på behandling av personuppgifter på området nationell säkerhet. Se även 35 kap. 1 § p. 3 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt 8 kap. 1 § om tystnadsplikt avseende uppgifter som förekommer i anslutning till säkerhetsprövning.

5 Säkerhetspolisens förslag

5.1 Säkerhetspolisens hemställan

I juni 2022 gav Säkerhetspolisen in en hemställan till regeringen med förslag på ändringar i 5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Säkerhetspolisen föreslog tre ändringar eller tillägg.

För det första föreslogs att grundutredningen – förutom betyg, intyg, referenser och uppgifter som den som prövningen gäller har lämnat – även ska omfatta uppgifter om utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet.

För det andra föreslogs en reglering om att den som provas ska vara ansvarig för att lämna alla uppgifter som kan ha betydelse för prövningen.

För det tredje föreslogs en regel om att för en godkänd säkerhetsprövning måste uppgifterna som har lämnats, oavsett om de härstammar från Sverige eller utlandet, kunna bedömas som tillförlitliga och att avsaknad av tillförlitliga uppgifter eller andra brister i utredningen ska utgöra hinder mot en godkänd säkerhetsprövning.

Säkerhetspolisen föreslog följande författningstext.

Med grundutredning enligt 3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) avses utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen. Utredningen ska omfatta betyg, intyg, referenser och uppgifter som den som prövningen gäller har lämnat, *uppgifter om utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet*, samt andra uppgifter i den utsträckning det är relevant för prövningen. Vid behov ska en identitetskontroll göras.

Den som prövningen gäller ansvarar för att lämna alla uppgifter som kan ha betydelse för prövningen. För en godkänd säkerhetsprövning måste uppgifterna, oavsett om de härstammar från Sverige eller utlandet, kunna bedömas som tillförlitliga. Avsaknad av tillförlitliga uppgifter eller andra brister i utredningen utgör hinder mot godkänd säkerhetsprövning.

Säkerhetspolisen anförde också att den föreslagna ändringen i säkerhetsskyddsförordningen, om att grundutredningen ska omfatta uppgifter om anknytning till ett annat land, borde kompletteras med ett tillägg i myndighetens egna föreskrifter om att det vid bedömningen ska läggas särskild vikt vid det säkerhetshot mot Sverige som landet i fråga utgör.

I hemställan utvecklade Säkerhetspolisen skälen till sitt förslag enligt i huvudsak följande.

Den säkerhetshotande verksamheten blir ständigt bredare och mer komplex. Genom spionage och annan olovlig underrättelseverksamhet försöker främmande makt komma över skyddsvärd information om olika svenska förhållanden eller tysta politiska motståndare. Verksamheten riskerar att försvaga grundläggande fri- och rättigheter i Sverige. Hotaktörerna kännetecknas av att de är resursstarka och kompetenta.

Ett sätt att få tag på hemlig information är att använda sig av underrättelseofficerare som värvar personer med tillgång till uppgifterna eller som kan skaffa sådan. Värvning sker både genom frivilligt samarbete och genom att utnyttja sårbarheter hos personerna i fråga. Det kan handla om sårbarheter som ekonomiska problem, missbruk, bristande lojalitet mot arbetsgivaren och andra personliga förhållanden som personen inte vill ska bli offentliga. Det kan emellertid också röra sig om kontakter eller lojaliteter med antagonistiska miljöer eller en främmande makt som bedriver säkerhetshotande verksamhet i Sverige, t.ex. genom familjeband, kulturella band eller rättsliga band. Utländskt medborgarskap och annan anknytning till utlandet är därför en viktig faktor att beakta vid en säkerhetsprovning.

Det finns länder som, bl.a. enligt uttrycklig lagstiftning, förväntar sig att deras medborgare bosatta i utlandet samarbetar med myndigheterna i hemlandet för att det landet ska komma över säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Även annan anknytning till utlandet kan utnyttjas för att sätta press på personer att samarbeta, t.ex. äktenskap med någon med släkt i ett antagonistiskt land och frekventa besök eller betydande ägarintressen i ett sådant land. Auktoritära staters repressiva makt gör diasporan mycket sårbar för ageranden där familjeband till ursprungslandet utnyttjas i utpressningssyfte. Det kan vara fråga om såväl öppna som subtila hot. Flera fall som Säkerhetspolisen känner till rör personer som har släktingar i ett för Sverige antagonistiskt land och i dessa fall kan det uppstå en

konflikt mellan lojaliteten mot Sveriges säkerhet och familjen utomlands.

Finland har skärpt kraven vid säkerhetsprövning för att säkerställa lämpligheten hos kontrollerade personer och även infört ett förbud för militär personal att ha medborgarskap i länder som kan äventyra Finlands säkerhet.

I Norge har säkerhetstjänsten uppmärksammat att främmande makts underrättelsetjänster försöker tvinga norrmän till samarbete och att personer med dubbla medborgarskap eller med familj i vissa länder löper större risk att drabbas. År 2019 trädde en ny säkerhetskyddslag i kraft i Norge med skärpt reglering avseende bakgrundskontroller vid säkerhetsprövning av personer med anknytning till andra länder. Den norska regleringen innebär att det måste finnas underlag från tillförlitliga källor, tio år bakåt i tiden, för att den kontrollerade ska kunna godkännas vid prövningen.

Säkerhetskyddslagen anger ett antal kriterier som gäller för säkerhetsprövningen, däribland personliga omständigheter som kan utgöra risk för att den kontrollerade kan bli pressad att handla i strid med nationella säkerhetsintressen, anknytning till andra stater och bristande möjligheter att genomföra tillfredsställande bakgrundskontroll. Bestämmelserna hindrar personer med dubbelt medborgarskap och vissa utlandsboende från att beviljas klarering när det underlag som lagen kräver inte finns att tillgå.

Många myndigheter och privata verksamhetsutövare har svårigheter att bedöma sårbarheter utifrån hot och den prövades bakgrund. Det är Säkerhetspolisens erfarenhet att många verksamhetsutövare snarare godkänner personer vid säkerhetsprövningar på ett otillräckligt bakgrundsunderlag än underkänner dem. Sårbarheter kopplade till personer med dubbla medborgarskap är en fråga som genomgående har uppmärksamats av myndigheterna. Frågan om ursprung är känslig och många har nämnt att det finns en utmaning i att lyfta frågor kring sårbarheter kopplade till ursprung, utan att framstå som diskriminerande, liksom att de saknar av ett tydligt författningsstöd och riktlinjer att hänvisa till i säkerhetsprövningsprocessen.

Möjligheten att göra en bakgrundskontroll av personer med utländsk anknytning kan också vara begränsad eftersom det t.ex. kan saknas relevanta uppgifter i offentliga register eller vara svårt att få kontakt med tidigare arbetsgivare i utlandet.

Begränsade möjligheter att genomföra bakgrundskontroll öppnar också möjligheter för främmande makt att fabricera identiteter hos personer som söker säkerhetsklassade befattningar i Sverige.

Kunskapen om hotet från främmande makt och hur säkerhetsprövningar bäst genomförs varierar stort.

5.2 Remissvar

5.2.1 Allmänt om remissutfallet

Säkerhetspolisens hemställan har remitterats.

En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget om att det uttryckligen ska framgå att grundutredningen ska omfatta uppgifter om medborgarskap eller annan anknytning till utlandet eller har inte haft några invändningar mot detta. Flera remissinstanser har framfört invändningar mot förslaget som det formulerats i ett nytt andra stycke till 5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen. Ett mindre antal remissinstanser har avstyrkt förslaget i sin helhet med hänvisning till att det kommer att påverka enskilda på ett sådant ingripande sätt att frågan bör utredas närmare och regleras i lag snarare än i förordning.

Ett antal av remissinstanserna har påtalat att det är av vikt att säkerhetsprövningar sker med beaktande av förbudet mot diskriminering och att det finns en risk att föreslagna ändringar leder till att säkerhetsprövningen av personer med utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet, kan komma att ske på osakliga grunder.

Ett antal remissinstanser har framfört synpunkter på vilka konsekvenser som förslaget kan komma att få. Vissa anser att det kommer att leda till bl.a. ökade administrativa kostnader för verksamhetsutövare, krav på vidareutbildning och påverka möjligheten till rekrytering och kompetensförsörjning.

Slutligen har ett antal remissinstanser anfört att det av rättssäkerhetsskäl bör övervägas om det bör införas en möjlighet till överprövning av ett säkerhetsprövningsbeslut.

5.2.2 Förslaget till ett nytt andra stycke

Som redovisats innehåller Säkerhetspolisens hemställan ett förslag om ett nytt andra stycke till 5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen. Enlig förslaget i den delen ska den som prövas vara ansvarig för att lämna alla uppgifter som kan ha betydelse för prövningen och därutöver att uppgifter som lämnas måste kunna bedömas som tillförlitliga och att avsaknad av tillförlitliga uppgifter eller andra brister i utredningen ska utgöra hinder mot en godkänd säkerhetsprövning.

Svenska kraftnät har föreslagit en alternativ formulering som bl.a. syftar till att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan verksamhetsutövaren och den som är föremål för säkerhetsprövning beträffande vilka uppgifter som lämnas. Försvarmakten har anfört att förslaget lägger ett för stort ansvar på den enskilde. Enligt Försvarmakten borde det i första hand åligga den aktör som ansvarar för säkerhetsprövningen att ställa de frågor som är relevanta och den prövade att svara på dessa frågor och lämna efterfrågad information. Först i andra hand bör ett ansvar läggas på den enskilde att på eget initiativ lämna sådana uppgifter. Energimyndigheten har framfört att skrivningen om ansvaret för den enskilde att ta fram underlag kan upplevas som väl hård.

Försvarets materielverk (FMV) har föreslagit en justering som syftar till att tydliggöra att uppgifternas ursprung är irrelevant eftersom avsaknad av tillförlitliga uppgifter, oavsett var de härstammar från, kan utgöra hinder mot godkänd säkerhetsprövning. Tredje meningen i samma stycke bör enligt FMV omformuleras så att det framgår att säkerhetsprövningen ska grundas på en sammantagen bedömning i det enskilda fallet. FMV anför att det även bör förtydligas i bestämmelsen att det är upp till verksamhetsutövaren att ta ställning till om de uppgifter som inte bedöms vara tillförlitliga är av sådan betydelse eller har sådan relevans för säkerhetsprövningen att de ska utgöra hinder mot godkänd säkerhetsprövning. Försvarets radioanstalt (FRA) har anfört att skrivningen om att brister i utredningen utgör hinder mot en godkänd säkerhetsprövning är för allmänt hållen och riskerar att ge verksamhetsutövarna felaktig ledning. Huruvida en brist i utredningen utgör hinder mot godkänd säkerhetsprövning ska enligt FRA bero på bristens relevans. Enligt FRA bör det därför framgå av bestämmelsen att avsaknad av tillförlitliga uppgifter eller andra brister i utredningen efter en sammantagen bedöm-

ning i det enskilda fallet kan utgöra hinder mot godkänd säkerhetsprövning.

Akavia och SACO-S har påtalat att det i förordningstexten bör framgå vad ”alla uppgifter som kan ha betydelse” avser.

OFR/S,P,O har anfört att de förslag som lämnas inte är ändamålsenliga, proportionerliga eller tillräckligt tydliga. Ordalydelsen i den föreslagna förordningsändringen öppnar enligt organisationen upp för en skönmässig och godtycklig bedömning av utländska medborgarskap eller annan anknytning till utlandet. Organisationen anser att den i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen lagfästa officialprincipen sätts ur spel i säkerhetsprövningsprocessen genom att lägga utredningsansvaret på enskild part i ett förvaltningsärende som inleds av myndigheten och som kan leda till ett betungande beslut för den enskilde. Under alla förhållanden anser organisationen att det finns behov av att frågan regleras i lag och inte i förordning.

TCO har framfört flera synpunkter och sammanfattningsvis anfört att de föreslagna regleringarna riskerar att medföra godtyckliga bedömningar i strid med regeringsformens krav på förtjänst och skicklighet och inte innebär det förtydligande som Säkerhetspolisen eftersträvat.

5.2.3 Behov av utökat stöd och vägledning

Flera av remissinstanserna, som inte haft något att erinra mot förslaget om att grundutredningen bör omfatta även uppgifter om medborgarskap eller anknytning till annat land, har framfört synpunkter på hur grundutredningen i den delen kan och ska genomföras. Det har framförts att bedömningen här kräver djupgående kunskap hos verksamhetsutövare om dels hotet från främmande makt och hur det berör just den ansvarige verksamhetsutövaren, dels hur en säkerhetsprövning av personer med utländska medborgarskap kan göras. Vissa remissinstanser har pekat på att det inte finns tillräcklig kompetens och kunskap hos verksamhetsutövarna och har föreslagit att detta kan åtgärdas genom utveckling av vägledningar och föreskrifter, information i Säkerhetspolisens årsbok och genom att utbildningar anordnas. En remissinstans har anfört att det inte är rimligt att ett enskilt företag åläggs att avgöra vilka länder som utgör säkerhetshot

mot Sverige utan att denna typ av bedömning bör vara exklusivt förbehållen Säkerhetspolisen att göra.

Ett antal remissinstanser har även påtalat att det är svårt för verksamhetsutövare att bedöma om en uppgift är tillförlitlig och vad som utgör en brist i utredningen. De föreslår att det här tas fram tydliga vägledningar eller att myndigheter ges föreskrifträtt.

6 Internationell utblick och europarätt

6.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för reglering i Norge (avsnitt 6.2), Finland (avsnitt 6.3) och Danmark (avsnitt 6.4) om utredningar och beslut avseende personer som ska delta i verksamhet av betydelse för den nationella säkerheten. Beskrivningen omfattar också bestämmelser som rör överklagande av sådana beslut.

Därutöver redogör vi för vissa gränsöverskridande system för säkerhetsprövning respektive säkerhetsklarering inom EU och Nato (avsnitt 6.5).

Norge och Nato tillämpar system med så kallad säkerhetsklarering (security clearance eller personnel security clearance). Säkerhetsklarering innebär att den person som ska kontrolleras godkänns i en viss skyddsklass som ger personen behörighet att få tillgång till säkerhetskänsliga uppgifter upp till och med en viss säkerhetsskyddsklass. Den prövade kan vid godkännande få ett intyg om utförd säkerhetsprövning som kan visas upp för att t.ex. kunna anställas för arbetsuppgifter där han eller hon får del av information i viss säkerhetsskyddsklass. Detta system skiljer sig från den svenska regleringen där säkerhetsprövningen är kopplad till en viss befattning i verksamheten i fråga.

I förarbetena till såväl den föregående som nu gällande säkerhetsskyddslagen behandlades institutet säkerhetsklarering (prop. 1995/96:129, s. 38–39 och prop. 2017/18:89, s. 75–76). Vid båda tillfällena ansåg lagstiftaren att det inte skulle införas något författningsreglerat system med säkerhetsklarering.

Slutligen redogör vi för viss reglering i Europakonventionen och avgöranden från Europadomstolen (avsnitt 6.6) samt för viss EU-reglering och ett EU-domstolsavgörande (avsnitt 6.7).

Det har framförts synpunkter om att utredningen även bör redogöra för USA:s reglering om säkerhetsprövningar. Det har emellertid av tidsskäl inte varit möjligt att göra en sådan beskrivning.

Framställningen i kapitlet bygger i huvudsak på allmänt tillgängliga källor, såsom författningstext, förarbeten och officiella webbsidor med rättsinformation.

6.2 Norge

6.2.1 Allmänt

I Norge trädde år 2019 en ny säkerhetsskyddsreglering i kraft med utökade krav på personkontroll. Det rör sig om en ramlagstiftning om nationell säkerhet som kompletteras med ett antal andra regleringar. I förarbetena motiveras den nya regleringen av bl.a. det försämrade säkerhetspolitiska läget och den ökade sårbarheten till följd av globaliseringen (se prop. 153 L [2016–2017] Lov om nasjonal sikkerhet [sikkerhetsloven] s. 15 och 17). Regleringen omfattar fler enskilda verksamheter än tidigare och innebär att det vid klarering måste finnas uppgifter från tillförlitliga källor, ett antal år bakåt i tiden, för att den kontrollerade ska kunna godkännas.

6.2.2 Lagen om nationell säkerhet och vägledning i personalsäkerhet

Säkerhetslagens syfte och tillämpningsområde

Den norska lagen om nationell säkerhet (sikkerhetsloven, LOV 2018-06-01-24, fortsättningsvis säkerhetslagen) har till syfte att trygga nationella säkerhetsintressen, och då särskilt Norges suveränitet, territoriella integritet och demokratiska styrelseskick. Lagen ställer krav på säkerhetsåtgärder och är inriktad på att skydda viktiga samhällsfunktioner som understödjer de nyss nämnda intressena (se § 1-1 och prop. 153 L [2016–2017] s. 7).

Säkerhetslagen gäller för statliga myndigheter, kommuner och – efter beslut av ansvarigt departement – enskilda aktörer som hanterar säkerhetsklassificerad information eller kritisk infrastruktur (§ 1-2 och § 1-3).

Den nationella säkerhetsmyndighetens vägledning

Den nationella säkerhetsmyndigheten är såväl en expert- och tillsynsmyndighet som besvärinstans på säkerhetsskyddsområdet. Denna myndighet har tagit fram en vägledning i personalsäkerhet som är ett stöd för verksamhetsutövare och klareringsmyndigheter vid tillämpningen av olika bestämmelser i säkerhetslagen och representerar säkerhetsmyndighetens syn på hur regleringen ska tolkas.¹

Personalsäkerhet

Bestämmelser om personalsäkerhet finns i kapitel 8 i säkerhetslagen.

Personer som ska få tillgång till säkerhetsklassificerad information eller skyddsvärd egendom måste auktoriseras och i vissa fall ha en giltig klarering (§ 8-1). Klarering kan avse antingen säkerhetsklarering (tillgång till information) eller åtkomstklarering (tillträde till vissa objekt eller infrastruktur). Enligt uppgift från företrädare för den civila klareringsmyndigheten i Norge är bedömningen mindre omfattande och processen snabbare vid åtkomstklarering än i en säkerhetsklareringsprocess.

Verksamhetens ledning ansvarar för auktorisationen (§ 8-9).

Beslut om klarering

Beslut om klarering regleras i § 8-4 säkerhetslagen. Av paragrafen framgår följande.

En person får endast klareras om det inte finns skälig anledning att betvivla att personen är lämplig i säkerhetskänslig verksamhet ("sikkerhetsmessig skikket"). Beslut om klarering fattas av en klareringsmyndighet (första stycket).²

Vid lämplighetsbedömningen ska vikt läggas vid omständigheter som har betydelse för personens pålitlighet, lojalitet och omdöme i samband med behandling av säkerhetsklassificerade uppgifter och tillgång till skyddsvärda objekt eller infrastrukturer. Bedömningen

¹ Veileder i personellsikkerhet, Veileder til sikkerhetsloven kapitel 8 og bestemmelser om personellsikkerhet i forskriften Nasjonal Sikkerhetsmyndighet, version 1, den 23 augusti 2019.

² Klareringsmyndigheten klarerar även myndighetens personal.

ska göras på grundval av en personkontroll (andra stycket), som utförs av den nationella säkerhetsmyndigheten.

Klareringsmyndigheten ska se till att ärendet är så grundligt utrett som möjligt. Om det råder tveksamhet om huruvida en person är lämplig i säkerhetshänseende ska klareringsmyndigheten hålla ett säkerhetssamtal med personen (tredje stycket).

Information om följande omständigheter kan tillmätas vikt (fjärde stycket):

- a) spioneri, planering eller utförande av terroråd, sabotage, attentat eller liknande samt försök till sådana handlingar,
- b) brottsliga gärningar eller förberedelser eller uppmaningar till brottsliga gärningar,
- c) omständigheter som kan leda till att antingen personen själv eller dennes närstående utsätts för hot mot liv, hälsa, frihet eller heder, så att personen kan bli pressad att handla i strid med nationella säkerhetsintressen,
- d) förfalskning av eller felaktig eller utelämnad presentation av faktiska omständigheter som personen måste förstå är av betydelse för säkerhetsklareringen,
- e) missbruk av alkohol eller andra droger,
- f) någon sjukdom som av medicinska skäl tillfälligt eller permanent kan försämra pålitligheten, lojaliteten eller omdömet,
- g) kompromettering av skyddsvärd information eller överträdelser av säkerhetsföreskrifter,
- h) vägran eller underlåtenhet att lämna personlig information om sig själv,
- i) underlåtenhet att underrätta den auktorisationsansvarige om personliga förhållanden av betydelse för säkerheten,
- j) vägran att avlägga tystnadslofte, uttryckt ovilja att vara bunden av tystnadsplikt eller vägran eller underlåtenhet att delta i ett säkerhetssamtal,
- k) ekonomiska omständigheter som kan locka personen att handla i strid med nationella säkerhetsintressen,

- l) kopplingar till organisationer som har kriminella syften och som kan hota den demokratiska samhällsordningen eller som betraktar våld eller terrorism som godtagbara medel,
- m) oförmåga att genomföra en tillfredsställande personkontroll,
- n) anknytningar till andra stater, och
- o) annat som kan ge anledning att befara att en person kommer kunna handla i strid med nationella säkerhetsintressen.

Politiskt engagemang och annat lagligt samhällsengagemang, såsom medlemskap i, sympati för eller verksamhet på uppdrag av politiska partier eller organisationer, ska inte tillmätas vikt vid bedömningen av om en person är lämplig i säkerhetskänslighet (femte stycket).

Uppgifter om närstående personer får endast tillmätas vikt om de är säkerhetsmässigt relevanta (sjätte stycket).

I förarbetena till säkerhetslagen anges att ett beslut om klarering ska grundas på en helhetsbedömning av om personen kan anses vara lämplig i säkerhetskänslighet (se prop. 153 L [2016–2017] s. 133). I propositionen (s. 135) anges vidare att klareringsmyndigheten får avstå från att genomföra ett säkerhetssamtal endast om det är uppenbart att ett sådant samtal inte kommer att kunna ändra beslutet.

Genomförande av personkontroll

I § 8-5 säkerhetslagen anges bl.a. följande.

Säkerhetsmyndigheten ska göra en personkontroll av alla som ska få klarering (första stycket). Den som ska klareras måste ha samtyckt till personkontrollen (andra stycket). Kontrollen ska innehålla uppgifter som lämnats av den kontrollerade. Personen är skyldig att lämna fullständiga upplysningar om omständigheter som kan ha betydelse för bedömningen av om personen är säkerhetsmässigt lämplig.³ Ett klareringsärende kan avslutas utan ett materiellt beslut om en person inte svarar på frågor från klareringsmyndigheten (fjärde stycket).

³ En klarerad och auktoriserad person ska omedelbart meddela den ansvarige (verksamhetschefen) om omständigheter som kan vara av betydelse för personens lämplighet i säkerhetskänslighet (§ 8-11).

I särskilda fall kan personkontrollen omfatta även närstående (femte stycket).

Personkontrollen ska även omfatta annan information som finns hos klareringsmyndigheten och uppgifter från relevanta register. Kontrollen kan också innefatta information från andra källor, såsom offentliga myndigheter, arbetsgivare och andra referenser. Uppgifter om politiskt engagemang ska däremot inte samlas in, registreras eller vidarebefordras (sjätte stycket).

Vid möten med företrädare för den nationella säkerhetsmyndigheten har vidare följande framkommit. Vid personkontrollen inhämtar den nationella säkerhetsmyndigheten information från bl.a. polisen och folkbokföringsregistret samt ekonomiuppgifter. Förfarandet leder till att klareringsmyndigheterna i klareringsärenden får ett standardiserat grundpaket av information från samma källor. Klareringsmyndigheterna fattar sedan beslut i klareringsfrågan utifrån detta underlag, men myndigheten kan vid behov inhämta ytterligare uppgifter.

Villkor vid klarering

Enligt § 8-6 kan klarering i särskilda fall beviljas med villkor, såsom att klareringen endast ska gälla en viss tjänst.

Närmare om klarering av personer med utländskt medborgarskap

Av § 8-7 i säkerhetslagen framgår följande. En person som har utländskt medborgarskap kan efter en individuell helhetsbedömning beviljas klarering, förutsatt att det inte finns skälig anledning att betvivla att personen är lämplig i säkerhetshänseende. Utöver de i 8-4 § uppräknade omständigheterna ska bedömningen lägga vikt vid hemlandets säkerhetsmässiga betydelse, personens anknytning till hemlandet och anknytningen till Norge.

I förarbetena till bestämmelsen anförs bl.a. följande. Norska företag har blivit alltmer beroende av att ta in nyckelkompetens från utlandet samtidigt som anknytning till andra stater kan innebära en ökad sårbarhet vad gäller säkerhet. Sådan anknytning och anknytningen till Norge bör därför utgöra huvudpunkterna i det samlade bedömningsunderlaget enligt bestämmelsen. Säkerhets-

klarering av personer utan någon form av anknytning till Norge bör ske endast i undantagsfall (se prop. 153 L [2016–2017] s. 132).

Återkallelse eller upphävande av klarering

I § 8-8 anges följande. Om klareringsmyndigheten får information som ger anledning att tvivla på om en klarerad person är lämplig i säkerhetshänseende, ska klareringsmyndigheten överväga att återkalla, begränsa eller upphäva klareringen och genomföra ytterligare undersökningar. Återkallas, begränsas eller upphävs en klarering ska den auktorisationsansvarige underrättas omgående. Klareringsmyndigheten ska underrätta den nationella säkerhetsmyndigheten om beslutet, som ska innehålla en motivering.

Motivering till beslut i klareringsärenden

§ 8-13 säkerhetslagen innehåller bestämmelser om motivering till och informering om beslut i klareringsärenden. Av paragrafen framgår följande.

Den som har varit föremål för en klareringsbedömning har rätt att få veta resultatet av bedömningen. Om det beslutas att personen inte får önskad klarering ska klareringsmyndigheten⁴ informera personen om resultatet och skälen för detta. Samtidigt ska klareringsmyndigheten informera om rätten att överklaga beslutet (första stycket).

Motiveringen får dock inte innehålla uppgifter som kan avslöja omständigheter som

- a) har betydelse för nationella säkerhetsintressen,
- b) är av betydelse för källskyddet,
- c) personen av hälsoskäl inte bör få kännedom om,
- d) rör personens närstående och som personen inte bör få kännedom om,

⁴ Enligt § 8-16 pekar kungen ut en klareringsmyndighet för försvarssektorn och en klareringsmyndighet för civila sektorer (se vidare nedan under rubriken Klareringsmyndigheter).

- e) avser tekniska anordningar, produktionsmetoder, affärsanalyser och affärskalkyler samt företagshemligheter i övrigt, när dessa är av sådan karaktär att andra skulle kunna utnyttja dem för sina kommersiella ändamål (andra stycket).

Klareringsmyndigheten ska upprätta en intern motivering som omfattar alla relevanta omständigheter (tredje stycket).

Förvaltningslagens kapitel IV⁵ och V⁶ gäller inte beslut om klarering eller auktorisation (fjärde stycket).

I vägledningen om personalsäkerhet anges följande om § 8-13 säkerhetslagen. Beslut om att personen inte får önskad klarering avser de fall där klarering inte beviljas, klarering beviljas för en lägre nivå än begärt eller klarering beviljas med villkor. I meddelandet om beslutet bör även rätten att begära insyn framgå. Den interna motiveringen enligt tredje stycket bör avse de sakuppgifter och den rättsliga grund som beslutet baseras på samt de omständigheter som har framhållits. Den ska även innehålla eventuella omständigheter som är undantagna enligt bestämmelsens andra stycke.

Insyn i klareringsärenden

I § 8-14, som reglerar insyn i klareringsärenden, anges följande.

Efter att ett beslut om klarering har fattats har den som bedömts för klarering rätt att sätta sig in i ärendets handlingar (första stycket).

Personen är inte berättigad att ta del av handlingar eller delar av handlingar som innehåller uppgifter som nämns i 8-13 § andra stycket. Personen har inte heller rätt att få tillgång till handlingar som har upprättats för den interna ärendeberedningen vid klareringsmyndigheten eller besvärinstansen. Undantaget i andra stycket gäller inte sakuppgifter eller sammanställningar eller andra bearbetade former av fakta (andra stycket).

Den som har rätt till insyn ska få kopior av handlingarna om han eller hon begär det (tredje stycket).

⁵ Kapitlet gäller beredning av ärenden förande enskilda beslut.

⁶ Kapitlet gäller förvaltningsbeslut.

I vägledningen om personalsäkerhet anges bl.a. följande. Rätten till insyn kan göras gällande så länge handlingarna ska bevaras. Den nationella säkerhetsmyndigheten utgår från att klareringsmyndigheten tillämpar principen om meroffentlighet⁷ när det gäller uppgifter som inte omfattas av lagstadgad tystnadsplikt. Det måste göras en konkret bedömning i varje enskilt fall om rätt till insyn i ärendets handlingar kan medges. Klareringsmyndigheten bör iaktta försiktighet så att tillgång inte ges till skyddsvärd information eller information som måste undantas av integritetsskäl eller med anledning av säkerhetstjänstens metod. Insyn bör beviljas när så inte ger anledning till betänkligheter. Tillgång till uppgifter från Polisens säkerhetstjänst eller polisens underrättelse- och arbetsregister kan dock inte under några omständigheter ges utan medgivande från den som lämnat upplysningarna. God förvaltningssed kräver att spår- och kontrollerbarhet ska säkerställas i fråga om vilka handlingar som tillgång ges respektive inte ges till och skälen för detta. Om insyn inte beviljas, måste vederbörande skriftligen underrättas om detta och få information om rätten att överklaga avslag på begäran om insyn. Klareringsmyndigheten bör ange att grunden för nekad insyn är 8-14 § andra stycket säkerhetslagen, men försiktighet bör iakttas vid angivande av tillämpliga punkter i stycket. Att ange tillämplig punkt skulle i vissa enskilda fall kunna röja uppgifter som lagen avser att skydda. Den risken är särskilt tydlig när insyn nekas enligt 8-13 § andra stycket punkten d och uppgifterna avser personens närstående.

Biträde

§ 8-15 säkerhetslagen innehåller bestämmelser om biträde av och översändande till en särskilt förordnad advokat. Av paragrafen framgår följande.

Den som fått en motivering enligt 8-13 § första stycket, där uppgifter som nämns i 8-13 § andra stycket utelämnats, eller som fått avslag på en begäran om insyn enligt 8-14 § andra stycket

⁷ Denna princip innebär att varje myndighet har rätt att medge en vidare insyn än vad myndigheten är skyldig att ge enligt lagen. Meroffentligheten får dock inte gå utöver de begränsningar som följer av reglerna om tystnadsplikt. Meroffentlighet har främst betydelse för möjligheten att lämna uppgifter till pressen och för vetenskapliga undersökningar m.m.

första meningen, har rätt till biträde av en särskilt förordnad advokat (första stycket).

Advokaten ska ha tillgång till sakuppgifter i ärendet och de delar av motiveringen som är okända för personen som bedömts för klarering men inte till handlingar som upprättats för den interna ärendebereidningen vid klareringsmyndigheten eller besvärinstansen (andra stycket).

Advokaten ska ge den som bedömts för klarering råd om han eller hon bör överklaga (tredje stycket).

Departementet, justitie- och beredskapsdepartementet, utser advokater som ska säkerhetsklareras för högsta nivå (fjärde stycket).

I vägledningen om personalsäkerhet anges följande. Rätten till biträde enligt första stycket inträder först efter det att ett överklagande av beslut om motivering eller insyn har behandlats av besvärinstansen men inte vunnit bifall. Ordningen gäller som utgångspunkt endast om vederbörande inte beviljats klarering i enlighet med vad som begärts och besvärstiden för själva klareringsbeslutet inte löpt ut. Den särskilt förordnade advokaten ska inte ha tillgång till de interna bedömningar som klareringsmyndigheten har dokumenterat enligt § 8-13 tredje stycket (se dock avvikande uppgift nedan). Advokatens uppgift är enligt paragrafens fjärde stycke att ge den som har sökt säkerhetsklarering råd om han eller hon ska överklaga det materiella beslutet i ärendet. Enligt uppgift från företrädare för den civila klareringsmyndigheten i Norge får klareringsmyndigheten inte kännedom om innehållet i rådet.

Företrädare för den nationella säkerhetsmyndigheten har även upplyst oss om att den nationella säkerhetsmyndigheten har gett ut en vägledning om villkor för rätt till en särskilt utsedd advokat som inte är tillgänglig på myndighetens hemsida men anger att advokaten ska ha tillgång till den interna motiveringen, innehållande alla relevanta omständigheter, hos klareringsmyndigheten. Advokaten har tystnadsplikt gentemot den som ärendet avser, så att de uppgifter advokaten får tillgång till enligt tredje stycket inte kan lämnas vidare till den som ska klareras. Advokaten kommer inte att kunna företräda den berörda personen i ett eventuellt överklagandemål. På grund av de krav som ställs på behandling av skyddsvärd information förutsätts advokatens genomgång av ärendet som huvudregel behöva ske hos klareringsmyndigheten. Klareringsmyndigheten kan avslå en begäran om att få en advokat förordnad

enligt den aktuella bestämmelsen om personen redan har överklagat beslutet i sak.

Klareringsmyndigheter

§ 8-16 innehåller bestämmelser om klareringsmyndigheter och centralt register för klareringsbeslut. Av paragrafen framgår bl.a. följande.

Kungen pekar ut en klareringsmyndighet för försvarssektorn och en klareringsmyndighet för civila sektorer. Underrättelse- och säkerhetstjänsten klarerar den egna personalen (första stycket).

När särskilda skäl talar för det, får kungen utse andra klareringsmyndigheter än de som nämns i första stycket (andra stycket).

Kungen kan meddela föreskrifter om inrättande av ett centralt register för klareringsbeslut (tredje stycket).

Paragrafen kompletteras av § 1 i föreskriften om säkerhetsklarering och annan klarering (FOR-2018-12-20-2054) som anger att försvaret ska genomföra klareringar av nödvändiga personer inom försvarssektorn och att den civila klareringsmyndigheten ska klarera nödvändiga personer inom den civila sektorn (se vidare under rubriken Föreskrift om klarering).

Rätt att överklaga klareringsbeslut

§ 8-17 säkerhetslagen anger följande om rätten att klaga på ett beslut om klarering.

Beslut om klarering, klarering med villkor och fastställande av tidpunkt för när klareringsärendet tidigast kan tas upp igen, kan överklagas av den som beslutet riktar sig mot. Detsamma gäller avslag i fråga om tillhandahållande av motivering och på begäran om insyn (första stycket).

Klagomålet ska ges in till klareringsmyndigheten. Den nationella säkerhetsmyndigheten är besvärinstans. Departementet är besvärinstans när det gäller klareringsbeslut som fattats av säkerhetsmyndigheten i första instans (tredje stycket).

Klagofristen är tre veckor från den dag då meddelandet om beslutet nådde mottagaren. Om vägran att ange motivering eller avslag på begäran om insyn överklagas, avbryts klagofristen. En ny

klagofrist för beslut om klarering löper från den dag besvärsinstansens beslut har meddelats eller mottagaren får kännedom om det på annat sätt. I de fall en advokat har granskat ärendet enligt § 8-15 löper en ny klagofrist från den dag rådet från advokaten har nått mottagaren (fjärde stycket).

Förvaltningslagens kapitel VI⁸ gäller i klareringsärenden om inte annat följer av säkerhetslagen (femte stycket).

I vägledningen om personalsäkerhet anges följande. I fråga om andra stycket utgår myndigheten från att klareringsmyndigheten vid mottagande av klagomål skriftligen meddelar den auktorisationsansvarige att klareringsbeslutet har överklagats. Alla uppgifter som kommer fram efter att en person har överklagat anses vara en del av överprövningsförfarandet. Det innebär att om första instans får kännedom om uppgifter som kan ha betydelse för om klarering kan beviljas, ska dessa uppgifter ingå i den första instansens handläggning av överklagandet.

Enligt den nationella säkerhetsmyndigheten ska klareringsmyndigheten vid mottagande av klagomål bedöma om det finns klagorätt och om överklagandet har kommit in inom klagofristen eller om det annars kan anses föreligga laga förfall för underlåtenhet att i rätt tid överklaga beslutet. I vilket fall som helst bör överklagandet inte tas upp till prövning om det har gått mer än ett år. Om det inte föreligger klagorätt eller om överklagandet kommit in för sent ska överklagandet avvisas. Detta hindrar inte att ett nytt klareringsärende kan handläggas i samband med ett nytt behov av klarering.

Av förvaltningslagen följer att klareringsmyndigheten ska se till att klagörendet är så grundligt genomlyst som möjligt innan ärendet översänds till besvärsinstansen. Besvärsinstansen kan dels förelägga första instans att göra ytterligare utredningar, dels själv fatta ett nytt beslut eller upphäva underinstansens beslut och återförvisa ärendet för ny handläggning där även de nya uppgifterna ingår. Vid handläggningen av överklagandet kan besvärsinstansen pröva alla delar av ärendet och då även beakta nya omständigheter. Detta avser inte bara ny information om tidigare förhållanden utan även omständigheter som ändrats efter första instans beslut. Besvärsinstansen ska fatta beslut utifrån en oberoende helhetsbedömning av alla tillgängliga uppgifter. Besvärsinstansen ska överväga de synpunkter som klaganden framför och kan även ta upp omständig-

⁸ Kapitlet gäller överklagande och upphävande av förvaltningsbeslut.

heter som inte har berörts av honom eller henne. Besvärinstansen är skyldig att pröva om beslutet är lagligt och har tillräckligt stöd i lag. Besvärinstansen är inte bunden av de skäl som klaganden har angett.

Närmare om handläggning av klareringsärenden och överprövning av klareringsbeslut

Vid möten som utredningen haft med företrädare för den nationella säkerhetsmyndigheten och den civila klareringsmyndigheten i Norge har följande uppgifter framkommit.

Ungefär 30 000 klareringsbeslut fattas årligen och de flesta besluten avser offentlig verksamhet. Under 2023 inkom 10 000 klareringsärenden hos den civila klareringsmyndigheten, och ungefär lika många ärenden avgörs årligen. En stor andel avser reklarerings, dvs. klareringar av personer som är klarerade sedan tidigare och redan deltar i säkerhetskänslig verksamhet. Hos försvaret rör det sig om ungefär dubbelt så många klareringsbeslut. År 2023 avslutades cirka 96 procent av klareringsärendena hos den civila klareringsmyndigheten med ett positivt beslut. I cirka 2 procent av klareringsärendena nekades klarering. Cirka 2 procent beviljades klarering med villkor. Av dessa totalt cirka 4 procent – knappt 400 ärenden där den kontrollerade inte fick önskad klarering – överklagades endast 45 klareringsbeslut i civil sektor. Antalet klagomål avseende resultat av begäran om insyn var 7. Av dessa totalt 52 ärenden avgjordes 50 under 2023. I 41 av ärendena stod klareringsmyndigheten fast vid sin bedömning. Handläggningstiden vid fastställande var i genomsnitt 132 kalenderdagar. Antalet ändrade klareringsbeslut uppgick till 5. Cirka 83 procent av klareringsärendena avgjordes inom tre månader. 8 procent av ärendena handlades i över ett halvår.

Klareringsmyndigheten kallar oftast till säkerhetssamtal inför det första klareringsbeslutet men kan ha behov av att göra det igen. 2023 höll den civila klareringsmyndigheten 255 säkerhetssamtal. Säkerhetssamtalen genomförs i klareringsmyndighetens lokaler och spelas in och ingår i ärendets handlingar.

Vid överklagande av ett klareringsbeslut omprövar klareringsmyndigheten först sitt beslut. Klareringsmyndigheten kan vid en sådan omprövning göra en ny bedömning av den kontrollerades

lämplighet i säkerhetshänseende utifrån samtliga uppgifter som framkommit. Klareringsmyndigheten får vid sin omprövning inte ändra klareringsbeslutet till nackdel för klaganden. Klareringsmyndigheten kan vid omprövningen t.ex. ta bort villkor som för enats med klareringen. Ändras beslutet ska det delges både den kontrollerade och verksamhetsutövaren. Om beslutet inte ändras överlämnar klareringsmyndigheten ärendet till den nationella säkerhetsmyndigheten för överprövning. Den nationella säkerhetsmyndigheten gör då en självständig bedömning och kan även ändra beslutet till nackdel för klaganden. I samband med det kan t.ex. ny information tillkomma. Besvärinstansen kan både fastställa klareringsmyndighetens beslut om klarering och besluta om att klarering inte beviljas överhuvudtaget. Finns en auktorisation för tillgång till information klassificerad som konfidentiell eller högre upphör den automatiskt om personens klarering upphävs. Återförvisning kan t.ex. bli aktuell om klareringsärendet inte utretts tillräckligt. Om personen i fråga får en lägre klarering än önskad och överklagar beslutet kan den nationella säkerhetsmyndigheten även göra en annan bedömning än klareringsmyndigheten och komma fram till att klarering ska beviljas för en annan säkerhetsnivå eller vara med eller utan villkor. Den nationella säkerhetsmyndighetens beslut i klareringsfrågan får i sin tur överklagas till civil domstol.

Den som bedömts för klarering kan även med stöd av förvaltningslagen överklaga klareringsmyndighetens klareringsbeslut direkt till domstol (tingsrätten som första instans). Det är emellertid inte den vanliga ordningen. Allmän domstol brukar regelmässigt vara restriktiv med att ifrågasätta klareringsmyndighetens eller den nationella säkerhetsmyndighetens skönsrättsliga bedömning av klagandens säkerhetsmässiga lämplighet, om än möjligheten finns. Domstolarna har ingen särskild kompetens på området nationell säkerhet. Domstolarna kan pröva såväl klareringsbeslut som anslutande arbetsledningsbeslut samtidigt, men brukar i klareringsfrågan fokusera på att pröva om personens rätt till en rättvis rättegång tillgodosätts, om principen om likabehandling iakttagits och om klareringsmyndigheten utrett ärendet tillräckligt. Den nationella säkerhetsmyndigheten kan inte döma ut skadestånd men det skulle en domstol kunna göra. Överprövningsförfarandet vid den nationella säkerhetsmyndigheten är gratis. I en domstolsprocess riskerar

klaganden emellertid att åläggas skyldighet att betala ersättning för rättegångskostnader.

6.2.3 Föreskrifter

Föreskrift om klarering

En föreskrift om säkerhetsklarering och annan klarering, klareringsföreskriften (FOR-2018-12-20-2054), kompletterar säkerhetslagen och innehåller mer detaljerade bestämmelser om personkontrollen och klareringen. Av föreskriften framgår följande.

Försvaret klarerar nödvändiga personer inom försvarssektorn. Den civila klareringsmyndigheten klarerar nödvändiga personer inom den civila sektorn. Den nationella säkerhetsmyndigheten, den nationella underrättelsetjänsten, polisens säkerhetstjänst och statsrådskansliet klarerar personer som arbetar i eller är knutna till den egna verksamheten. Klareringsmyndigheterna kan komma överens om vem av dem som ska vara klareringsmyndighet i enskilda fall och för grupper av personer. Om det råder tvivel om vem som är rätt klareringsmyndighet bestämmer den nationella säkerhetsmyndigheten vilken myndighet som ska behandla ärendet (§ 1).

Den som ska säkerhetsklareras ska samtycka till personkontrollen på en blankett som utfärdats av den nationella säkerhetsmyndigheten. I blanketten kan myndigheten begära att den kontrollerade lämnar information om

- a) personalia,
- b) nuvarande och tidigare medborgarskap samt eventuella pass utfärdade utan underliggande medborgarskap,
- c) bostadsadresser och vistelser utanför Norge,
- d) civilstånd och familjeförhållanden,
- e) utbildning och arbetsförhållanden,
- f) personen varit anmäld, anklagad eller åtalad för brott eller blivit föremål för straffrättsliga eller disciplinära påföljder i Norge eller utomlands,
- g) egendom eller andra ekonomiska intressen som personen har eller har haft utomlands,

- h) personen eller någon nära familjemedlem som delar samma bostad skickar eller tar emot pengar eller andra förmåner till eller från utlandet,
- i) anknytning till andra stater,
- j) personen varit i kontakt med personer, organisationer eller grupper i Norge eller utomlands som kan ha varit inblandade i organiserad brottslighet, spionage, sabotage eller terroristdåd,
- k) omständigheter som kan leda till att personen själv eller dennes närstående utsätts för hot så att dessa personer kan bli pressade att handla i strid med nationella säkerhetsintressen,
- l) ekonomiska förhållanden,
- m) relation till droger och dopningsmedel,
- n) hälsotillstånd och användning av läkemedel,
- o) andra omständigheter som kan ge personen anledning att befara att han eller hon kan handla i strid med nationella säkerhetsintressen,
- p) referenser, och
- q) kännedom om omständigheter som anges i punkterna f–j beträffande närstående.

Den nationella säkerhetsmyndigheten får begära att den som ska klareras för hemlig information lämnar upplysningar enligt punkterna a–c om nuvarande make, partner eller sambo samt, i fråga om säkerhetsklassen kvalificerat hemlig, även om andra nära familjemedlemmar (§ 6).

För att en personkontroll ska kunna användas i en säkerhetsklarering ska alla registeruppgifter för de senaste tio åren om de kontrollerade personerna finnas tillgängliga för klareringsmyndigheten. För tillträdesklarering gäller motsvarande en period om fem år. Om den nationella säkerhetsmyndigheten inte kan inhämta angivna registeruppgifter från en annan stat ska klareringsmyndigheten bedöma om uppgifterna som härrör från andra källor, och som kan verifieras på ett enkelt sätt, kan kompensera för bristande registeruppgifter. Om det finns anledning att anta att avsaknaden av personhistorik har ringa betydelse för bedömningen av om per-

sonen är lämplig i säkerhetshänseende ska klareringsmyndigheten bedöma om klarering ändå kan beviljas (§ 13).

Den nationella säkerhetsmyndigheten ska utarbeta säkerhetsbedömningar av andra staters betydelse för norska säkerhetsintressen i klareringsärenden. Klareringsmyndigheten ska lägga vikt vid bedömningarna i de fall personer som ingår i personkontrollen har kopplingar till andra stater (§ 8).

En säkerhetsklarering och tillträdesklarering gäller i upp till fem år, om inte annat följer av en överenskommelse mellan Norge och en annan stat eller internationell organisation. Klareringsmyndigheten kan på begäran i särskilda fall förlänga giltighetstiden med upp till ett år (§ 26).

Föreskrift om verksamhetens arbete med förebyggande säkerhet

I en föreskrift om verksamhetens arbete med förebyggande säkerhet, verksamhetsklassificeringsföreskriften (FOR-2018-12-20-2053), uppställs olika säkerhetskrav på berörda aktörer, bl.a. i fråga om personalsäkerhet (12 kap.). I likhet med klareringsföreskriften kompletterar verksamhetsföreskriften säkerhetslagen.

En auktorisationsintervju måste hållas före auktorisation för säkerhetsklassificerad information eller i samband med återklarering. Genom ett sådant samtal ska den auktorisationsansvarige försäkra sig om att den som ska auktoriseras känner till relevanta säkerhetsregler och förstår sin roll i verksamhetens säkerhetsarbete. Ett annat syfte är att kontrollera att den information som personen lämnar är tillräcklig och uppdaterad. Även relevanta riskfaktorer ska behandlas (§ 68).

Innan en utländsk medborgare som inte har klarering kan auktoriseras för uppgifter klassificerade som begränsat hemliga ska den auktorisationsansvarige bedöma om personens anknytning till hemlandet och hemlandets säkerhetsmässiga betydelse utgör en oacceptabel risk.⁹ Om personen kommer från en stat som den norska polisens säkerhetstjänst anser utgöra en hög säkerhetsrisk för Norge, måste medgivande inhämtas från en klareringsmyndighet innan auktorisation kan ges. Dessa bestämmelser gäller även

⁹ Den auktorisationsansvarige kan begära en bedömning av hemlandets säkerhetsmässiga betydelse från klareringsmyndigheten.

personer som har dubbelt medborgarskap, är statslösa eller har oklart medborgarskap (§ 70).

Den auktorisationsansvarige har möjlighet att begära att en säkerhetsklarering ska genomföras och kan då behöva motivera behovet av sådan klarering med att andra åtgärder för att minska risken för obehörig tillgång inte är tillräckliga (§ 75).

Av det ovan anförda följer således att tillgång till information som är klassificerad som konfidentiell eller högre kräver säkerhetsklarering.

Vid möte med företrädare för den nationella säkerhetsmyndigheten har även följande framkommit. Verksamhetsutövaren har ett ansvar för att löpande följa upp om den auktoriserade har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd och om han eller hon fortfarande är lämplig i säkerhetshänseende. På samma sätt ska eventuella sårbarheter följas upp. Verksamhetsutövare kan t.ex. behöva genomföra utbildning av sin personal för att förbättra kunskapen på området. Om ett negativt auktorisationsbeslut fattas informerar verksamhetsutövaren klareringsmyndigheten om det. Då beslutar klareringsmyndigheten även i klareringsfrågan.

6.3 Finland

6.3.1 Allmänt

I Finland finns en säkerhetsutredningslag (Turvallisuusselvityslaki 19.9.2014/726). Lagen har till syfte att främja möjligheterna att förebygga verksamhet som kan medföra skada för statens säkerhet, försvaret, Finlands internationella förbindelser, den allmänna säkerheten eller något annat med dessa jämförbart allmänt intresse eller enskilda ekonomiska intressen av synnerligen stor betydelse eller säkerhetsarrangemang för skyddet av dessa intressen (1 §).

Lagen innehåller bestämmelser om säkerhetsprovningar – som i den finska regleringen benämns säkerhetsutredningar – av såväl fysiska personer som företag (2 och 3 §§). Säkerhetsutredningen ska baseras på en helhetsbedömning i det enskilda fallet (se proposition RP 70/2014 rd s. 11).

Reglerna om säkerhetsprovningar av personer skärptes 2018. Ändringarna innebar bl.a. möjlighet att i större utsträckning utreda en persons anknytningar till utlandet för att säkerställa att per-

sonen är tillförlitlig, oberoende och inte utsatt för påtryckningar. Vidare tilldelades de myndigheter som gör säkerhetsprövningar utökade befogenheter att, vid tillsättning av tjänster som är betydelsefulla för nationell säkerhet, få information av betydelse för bedömningen av personens tillförlitlighet.

I förarbetena motiveras den nya regleringen av bl.a. en ökad betydelse av säkerhetsaspekter på grund av större användning av datanät i fientliga syften och att man i fråga om skyddet av nationella intressen uppmärksammat betydelsen av utländska bindningar hos personer som får tillgång till kritisk information (se proposition RP 70/2014 rd s. 1, 3 och 11).

Enligt 4 kap. 37 § lagen om försvarsmakten förutsätter behörighet för en militär tjänst att den utnämnde till sin hälsa och fysiska kondition är lämplig för tjänsten och inte har medborgarskap i en annan stat eller andra utländska bindningar som kan äventyra den nationella säkerheten.

6.3.2 Säkerhetsutredningslagen

Säkerhetsutredning av person

Med säkerhetsutredning av person avses en sådan utredning av en fysisk persons bakgrund, som görs i enlighet med lagen, för att säkerställa att han eller hon är oförvitlig eller tillförlitlig (3 §).

Skyddspolisen fattar, som huvudregel, beslut om huruvida en säkerhetsutredning ska göras (9 §). Säkerhetsutredning av person får sökas av bl.a. arbetsgivaren till den som utredningen gäller eller av den som står för förordnandet av det uppdrag eller arbetsuppgifter inom det uppdrag som den som utredningen gäller kommer att sköta eller sköter (15 §). Den som ska utredas ska på förhand ha gett sitt skriftliga samtycke.

En säkerhetsutredning av person kan göras som en begränsad, en normal eller en omfattande säkerhetsutredning. I lagen anges detaljerat när de olika nivåerna på utredning ska tillämpas (19–22 §§).

Beaktansvärda omständigheter

I 11 § säkerhetsutredningslagen anges på vilket sätt uppgifter om brott som framkommer i utredningen ska beaktas samt vilka uppgifter som ska ha särskild vikt såvitt avser utredningens resultat i fråga om personens utländska bindningar.

Med utländska bindningar i fråga om den som utredningen gäller avses medborgarskap vid tidpunkten för utredningen och tidigare medborgarskap, verksamhet i en annan stats tjänst, deltagande i näringsverksamhet i en annan stat, förmögenhet i en annan stat, närstående personer som är medborgare i en annan stat, andra kontinuerliga och fasta kontakter med en annan stats medborgare samt andra bindningar till en annan stat eller dess medborgare och sammanslutningar.

I lagen anges även begränsningar av användande av uppgifter vid prövningen (32 §).

Åtgärder vid säkerhetsutredning av person och informationskällor

Av 23 § första stycket säkerhetsutredningslagen framgår att säkerhetsutredningen består av en registerkontroll och, vid behov, intervju om den kontrollerades situation i allmänhet, vistelser utomlands, utländska bindningar och andra omständigheter av särskild betydelse för bedömningen av personens oberoende och tillförlitlighet i förhållande till de arbetsuppgifter som föranleder utredningen. I paragrafens andra stycke anges att den behöriga säkerhetsmyndigheten har rätt att av andra myndigheter få och för säkerhetsutredningen använda uppgifter med vars hjälp det kan säkerställas att registeruppgifterna inte är föråldrade eller annars vilseledande. I tredje stycket anges att vid genomförandet av en omfattande säkerhetsutredning av person är det också möjligt att utreda personens ekonomiska ställning och utländska bindningar samt personens närstående vid en normal säkerhetsutredning av person.

I lagen anges från vilka register som uppgifter får hämtas vid de olika nivåerna av säkerhetsutredning.

Vid en normal säkerhetsutredning får en persons utländska bindningar utredas bl.a. inför tillgång till myndighetshandlingar i säkerhetsklass II eller III¹⁰ eller, efter samtycke från den som utredningen gäller, vid behov (25 §). Därutöver är det vid en omfattande säkerhetsutredning (som gäller hantering av vissa handlingar i säkerhetsklass I eller II) möjligt att även utreda näringsverksamhet som personen bedriver eller deltar i, personens förmögenhet och skulder och andra ekonomiska bindningar samt hans eller hennes släktskapsförhållanden (23 § tredje stycket och 27 §). Om det är absolut nödvändigt för att syftet med en sådan säkerhetsutredning ska uppnås, får utredningen i enskilda fall utsträckas till att gälla också närstående till den kontrollerade (29 §).

Enligt 31 § får säkerhetsutredningar av personer som ska ha arbetsuppgifter inom försvarsmakten eller skyddspolisen beakta uppgifter om hälsotillstånd och tjänsteduglighet i värnpliktsregistret eller registret över krishanteringspersonal, om det är nödvändigt för att trygga andras personliga säkerhet.

32 § anger följande begränsningar i användningen av uppgifter vid en säkerhetsutredning (första stycket):

- anmälningar om brott som inte föranlett förundersökning,
- uppgifter om brottsliga gärningar som begåtts tio år tidigare, om inte uppgifterna kan fås ur belastningsregistret,
- uppgifter om gärningar som personen begått innan han eller hon fyllt femton år, om det inte är nödvändigt att uppgifterna används i syfte att skydda andras personliga säkerhet inom försvarsmakten.

För att information om ett ärende som är föremål för förundersökning eller anhängigt hos åklagare ska få användas förutsätts att det är nödvändigt och att det utreds i vilken fas av handläggningen ärendet befinner sig och vilken kvalitet det är på de uppgifter som pekar ut den kontrollerade som gärningsman (andra stycket).

¹⁰ Indelning i säkerhetsklass I ska ske om obehörigt röjande eller obehörig användning av sekretessbelagda uppgifter kan orsaka särskilt stor skada för Finlands säkerhet. Säkerhetsklass II aktualiseras om röjande eller användning kan orsaka betydande skada för ett skyddat intresse. Det finns ytterligare två säkerhetsklasser som kan komma i fråga vid risk för skada respektive lindrig skada för skyddade intressen.

Avslutad säkerhetsutredning

Sökanden ska, som huvudregel, underrättas skriftligt om att säkerhetsutredningen har avslutats och om innehållet i utredningen eller ges ett intyg över säkerhetsutredningen i vissa fall som anges i lagen (41 §).

En säkerhetsutredning av person får inte innehålla myndighetens bedömning av hans eller hennes oförvitlighet, tillförlitlighet eller lämplighet för en tjänst eller ett uppdrag.

Utfärdande av intyg om säkerhetsutredning av person

Den behöriga myndighet som har gjort en säkerhetsutredning av en enskild person ska utfärda ett intyg över säkerhetsutredningen om det vid utredningsförfarandet inte har framkommit skäl till att personen inte skulle kunna utses till de arbetsuppgifter som utredningen gjorts för och om ett intyg över säkerhetsutredning behöver utfärdas till följd av lag eller uppdrag att inleda företagsverksamhet i annan stat eller i syfte att förhindra onödiga säkerhetsutredningar (43 § första stycket). Om myndigheten vägrar att utfärda ett sådant intyg ska den i ett skriftligt beslut till den som ansökt om utredningen och till den som utredningen gäller uppge skälen för detta (fjärde stycket).

Återkallelse av intyg om säkerhetsutredning

55 § säkerhetsutredningslagen reglerar återkallelse av intyg över säkerhetsutredning. Av paragrafen framgår följande.

Den behöriga myndigheten får på eget initiativ, på ansökan av den som ansökt om en säkerhetsutredning av person, på ansökan av arbetsgivaren till den som utredningen gäller eller på ansökan av den som utredningen gäller återkalla ett med stöd av säkerhetsutredningslagen utfärdat intyg över säkerhetsutredning av person, om den som utredningen gäller

- inte längre arbetar med de uppgifter för vilka intyget har utfärdats,

- enligt en anmälan som gjorts utifrån en internationell förpliktelse som gäller informationssäkerhet har försummat för honom eller henne bindande krav som gäller informationssäkerhet vid det arbete för vilket han eller hon fått intyget i Finland,
- utifrån en kontroll enligt 51 § säkerhetsutredningslagen av oföretligheten och tillförlitligheten med hjälp av samkörning av uppgifter i personregister, misstänks ha gjort sig skyldig till en gärning som skulle ha varit ett hinder för utfärdande av intyget, eller han eller hon på grund av andra förändrade omständigheter inte längre skulle kunna få ett intyg över säkerhetsutredning (första stycket).

Innan den behöriga myndigheten fattar ett beslut enligt någon av de två första strecksatserna ska den höra den som utredningen gäller och vid behov den som ansökt om säkerhetsutredning eller arbetsgivaren (tredje stycket).

Den behöriga myndigheten får i sitt beslut om att återkalla ett intyg över säkerhetsutredning bestämma att beslutet ska följas även om det överklagas, om inte den myndighet som ska pröva överklagandet bestämmer något annat (fjärde stycket).

Närmare om överklagande

I 62 § säkerhetsutredningslagen finns bestämmelser om överklagande. I paragrafen anges följande.

En behörig myndighets beslut enligt säkerhetsutredningslagen får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Bestämmelser om sökande av ändring i förvaltningsdomstol finns i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) (första stycket).

En behörig myndighets beslut genom vilket den vägrat göra en säkerhetsutredning eller ett beslut som skyddspolisen fattat i ett ärende som avses i 22 §, dvs. om godkännande av att förfarandet med säkerhetsutredning tillämpas i fråga om vissa arbetsuppgifter, får inte överklagas genom besvär. Ett beslut om vägran att utfärda intyg över säkerhetsutredning får överklagas genom besvär endast om intyget enligt lag eller en bestämmelse som utfärdats med stöd av lag är ett villkor för att någon ska kunna få utföra en tjänst eller väljas till ett uppdrag eller för utförandet av uppgifter där den som

utes enligt en internationell förpliktelse som gäller informations-säkerhet ska ha ett intyg över säkerhetsutredning (andra stycket).

Ett beslut som gäller utfärdande eller återkallelse av ett intyg över säkerhetsutredning får överklagas av den som ansökt om säkerhetsutredning och av den som utredningen gäller (tredje stycket).

En myndighet vars beslut förvaltningsdomstolen har upphävt eller ändrat får för att bevara en enhetlig rättstillämpning överklaga förvaltningsdomstolens beslut (fjärde stycket).

6.4 Danmark

6.4.1 Allmänt

Danmark har ingen sektorsövergripande lag som reglerar förebyggande säkerhetsarbete eller skydd av kritisk infrastruktur. Cirkulære om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt (CIR1H nr 10338 den 17 december 2014, ”Sikkerhedscirkulæret”) reglerar skyddet av säkerhetsklassificerad information. Denna reglering omfattar bl.a. krav på säkerhetsprövning av personal som syftar till att säkerställa att informationen skyddas mot obehörig åtkomst och ändring men är tillgänglig för auktoriserade användare när uppgifterna behöver användas (se sjunde stycket i ingressen).

6.4.2 Säkerhetscirkuläret

Personalsäkerhet

Personalsäkerhet regleras i det danska säkerhetscirkuläret (Sikkerhedscirkulæret, CIR1H nr 10338 av den 17 december 2014) avsnitt A II om insyn i säkerhetsklassificerad information.

Tillgång till säkerhetsklassificerade uppgifter

Av § 12 i säkerhetscirkuläret följer att säkerhetsklassificerad information endast får tillgängliggöras för personer som är säkerhetsgodkända för den aktuella säkerhetsnivån.

Säkerhetsgodkännande och säkerhetsutredning

Enligt § 13 första stycket fattar varje statlig myndighet beslut om säkerhetsgodkännande av anställda vid såväl den egna myndigheten som i privata företag som arbetar för myndigheten. Av samma stycke framgår att säkerhetsgodkännandet endast gäller för den säkerhetsgodkända personens arbete för vederbörande myndighet. Säkerhetsgodkännandet är, enligt andra stycket, giltigt i högst fem eller tio år beroende på hur hemlig informationen som ska behandlas är. I tredje stycket anges att den danska polisens underrättelse-tjänst (Politiets Efterretningstjeneste, PET) genomför en säkerhetsutredning av individen som är till användning för den behöriga myndighetens beslut om säkerhetsgodkännande av anställda.

Vilka källor och register som utredningen omfattar beror på vilken klareringsnivå som efterfrågas (se Justitieministerns svar den 9 september 2014 på fråga nr 1348 från Folketinget, ärendenr 2014-0030-240, dok:1261716). PET har direkt tillgång till ett antal av de relevanta registren.

I § 14 anges följande. Beslutet om säkerhetsgodkännande fattas på grundval av en konkret bedömning av all information som finns om personen. Här läggs, enligt första stycket, särskild vikt vid om personen i fråga

1. har visat obestridd lojalitet, och
2. har sådant uppförande och karaktär, inbegripet vanor, kopplingar och diskretion, att det inte kan råda tvivel om vederbörandes pålitlighet i samband med hantering av säkerhetsklassificerade uppgifter.

Uppgifter om en makes, partners eller sambos beteende, karaktär och förhållanden i övrigt kan tillmätas motsvarande vikt vid beslutet om säkerhetsgodkännande (andra stycket).

Enligt § 15 får säkerhetsgodkännande endast beviljas personer när det är nödvändigt med hänsyn till vederbörandes tillgång till säkerhetsklassificerade uppgifter eller funktioner som han eller hon ska utöva.

Insyn i säkerhetsklassificerad information

§ 16 i säkerhetscirkuläret reglerar insyn i säkerhetsklassificerad information. I paragrafen anges följande.

Insyn i säkerhetsklassificerad information får endast ges till personer för vilka sådan insyn är nödvändig för aktuell tjänst (första stycket). Ingen får göra sig bekant med säkerhetsklassificerade uppgifter när det inte behövs för tjänsten (andra stycket). Den som granskar eller behandlar säkerhetsklassificerad information har en skyldighet att iaktta största försiktighet för att säkerställa att obehöriga inte får kännedom om innehållet i uppgifterna (tredje stycket).

Handläggning vid och överklagande av beslut om säkerhetsgodkännande

I säkerhetscirkuläret finns inga särskilda bestämmelser om överklagande av beslut om säkerhetsgodkännande.

Den 28 juli 2014 – samma år som det nu gällande säkerhetscirkuläret antogs – ställde det danska folketinget frågor till Justitieministern om vilka möjligheter medborgarna hade att överklaga eller få motivering till ett avslag på en ansökan om säkerhetsgodkännande samt hur gällande regler på området harmoniserade med skyddet för medborgarnas rättssäkerhet sett bl.a. i ljuset av den ökande användningen av säkerhetsgodkännanden. I sitt svar den 9 september 2014¹¹ anförde Justitieministern bl.a. följande. Ett beslut om säkerhetsgodkännande är ett beslut i förvaltningslagens mening. Det innebär att förvaltningslagens regler om partsförhör, motivering, klagomålvägledning och tillgång till handlingar gäller.¹² Huruvida det finns möjlighet att överklaga ett sådant beslut avgörs enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer. Av dessa följer bl.a. att ett förvaltningsrättsligt beslut normalt kan överklagas till en överordnad förvaltningsmyndighet. När det gäller säkerhetsgodkännanden inom Justitiedepartementets område är det departe-

¹¹ Justitiedepartementets svar den 9 september 2014 på fråga nr 1348 från Folketinget, ärendenr 2014-0030-240, dok: 1261716.

¹² Förvaltningslagen kräver bl.a. att en myndighet genomför partsförhör innan myndigheten fattar beslut om avslag på säkerhetsgodkännande eller återkallelse av ett redan utfärdat säkerhetsgodkännande samt att beslutet ska skickas direkt till den som ansökt om säkerhetsgodkännande eller som fått ett godkännande återkallat. Myndigheten ska också lämna en motivering till enskilda avslag eller återkallelser.

mentet som fattar beslutet. För anställda i polisens underrättelse-tjänst (Politiets Efterretningstjeneste, PET) och övriga polisen är det dock PET som fattar beslutet om säkerhetsgodkännande utifrån den personsäkerhetsutredning som underrättelsetjänsten har genomfört. I de fall PET fattar beslut om säkerhetsgodkännande är Justitiedepartementet besvärinstans för avslag på eller återkallande av säkerhetsgodkännande. Beslut som fattas av Justitiedepartementet kan inte överklagas till annan förvaltningsmyndighet.

6.5 Gränsöverskridande system för säkerhetsprövning och säkerhetsklarering

6.5.1 Inledning

Som framgår av avsnitt 3.2.1 kan säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter även vara uppgifter som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Sådana avtal har Sverige ingått med ett antal olika länder och mellanfolkliga organisationer. Det kan t.ex. röra sig om EU-klassificerad information. Hur och i vilken nivå en klassificering sker regleras vanligen i bi- eller multilaterala avtal om säkerhetsskydd. Mot bakgrund av Sveriges medlemskap i Nato är det även av intresse att redogöra för Natos reglering på området.

6.5.2 Skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter

Den 23 september 2013 antog Europeiska unionens råd ett beslut om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (2013/488/EU). Beslutet fastställer grundläggande principer och miniminormer för säkerhet för att skydda säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter¹³ som ska gälla för rådet och rådets generalsekretariat. Reglerna ska iakttas av medlemsstaterna i enlighet med deras nationella författningar, så att de alla kan vara förvissade om att säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter ges en likvärdig skyddsnivå.

¹³ Säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter är uppgifter vars obehöriga röjande skulle kunna åsamka Europeiska unionens dess medlemsstaters väsentliga intressen olika grader av skada.

Rådets beslut innehåller bl.a. krav på personalsäkerhet och anger kriterier för säkerhetsprövningen inför tillgång till konfidentiella och hemliga uppgifter.

Även om säkerhetskraven i beslutet formellt endast riktar sig till rådet och den egna organisationen har kraven inkorporerats även i multilaterala avtal som en form av standard och bästa praxis i ett vidare sammanhang. I denna del blir det därmed fråga om en uppställning gemensamma regler för säkerhet och en samverkan mellan medlemsstaterna om hur säkerhetskyddsklassificerade EU-uppgifter ska hanteras.

I bilaga I till rådets beslut, punkten 7, anges följande. Den behöriga nationella myndigheten ska göra en samlad bedömning med utgångspunkt i resultatet av en säkerhetsprövning. Huvudkriterierna för detta är bl.a. att pröva om personen

- a) har begått eller försökt begå, konspirerat med eller hjälpt och stött någon annan i syfte att i gärning utföra, spioneri, terrorhandling, sabotage, förräderi eller uppvigling,
- b) har eller har haft samröre med spioner, terrorister, sabotörer eller personer som skäligen kan misstänkas vara sådana, eller haft samröre med företrädare för organisationer eller främmande stater, inklusive främmande staters underrättelsetjänster, som kan hota unionens eller medlemsstaternas säkerhet, såvida inte detta samröre bemyndigats som ett led i tjänsteutövningen,
- c) är eller har varit medlem av en organisation som genom våldsamma, omstörtande eller andra olagliga medel strävar efter att bl.a. störta regeringen i en medlemsstat, ändra den konstitutionella ordningen i en medlemsstat eller förändra dess regeringsform eller regeringspolitik,
- d) är eller har varit anhängare av en organisation enligt led c eller har eller haft nära samröre med medlemmar i sådana organisationer,
- e) avsiktligt har undanhållit eller gett en vilseledande bild av eller förfalskat betydelsefulla uppgifter, i synnerhet sådana som rör säkerhetsfrågor, eller avsiktligt har ljugit vid ifyllandet av formuläret för säkerhetsprövning eller under en intervju i samband med en säkerhetsprövning,

- f) har dömts för en straffbar gärning,
- g) har en bakgrund präglad av alkoholberoende, narkotika- eller läkemedelsmissbruk,
- h) är eller har varit inblandad i beteenden som kan leda till risk för utpressning eller påtryckningar,
- i) i ord eller handling har visat prov på oärlighet, illojalitet, bristande tillförlitlighet eller opålitlighet,
- j) allvarligt eller vid upprepade tillfällen har brutit mot säkerhetsföreskrifter, eller har försökt eller lyckats att vidta en otillåten åtgärd i fråga om kommunikations- och informationssystem, och
- k) kan utsättas för påtryckningar (t.ex. genom att inneha en eller flera medborgarskap i länder utanför EU eller från släktingar eller närstående som kan vara sårbara för främmande underrättelsetjänsters verksamhet, terroristgrupper eller andra omstörtande organisationer eller personer vilkas syften kan hota unionens eller medlemsstaternas säkerhetsintressen).

Av punkten 8 i bilagan framgår att även en persons ekonomiska och medicinska bakgrund kan tas med i bedömningen i samband med säkerhetsprövningen, när det är lämpligt.

Enligt punkten 9 i bilagan kan i tillämpliga fall dessutom makes, makas, sambos eller nära familjemedlems beteende och situation anses av intresse i samband med säkerhetsprövningen.

Punkterna 10 och 11 i bilagan uppställer utredningskrav för tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter.

När det gäller konfidentiella uppgifter ska säkerhetsprövningen enligt punkten 10 omfatta

- a) ifyllande av ett frågeformulär om personalsäkerhet,
- b) kontroll av identitet och medborgarskap eller nationalitet där eventuell sårbarhet för påtryckning från utländska källor, t.ex. på grund av tidigare kopplingar, bedöms, och
- c) registerkontroll.

Punkten 11 föreskriver att tillgång till strikt hemliga uppgifter förutsätter att följande sakförhållanden undersöks:

- a) ekonomisk ställning,
- b) utbildning,
- c) sysselsättning,
- d) militärtjänst, och
- e) intervjuer.

6.5.3 Multilateralt säkerhetsskyddsavtal – EU

Vid hantering av gemensamt hemliga uppgifter ingår EU:s medlemsstater bl.a. multilaterala säkerhetsskyddsavtal för att skydda uppgifterna. I dessa avtal hänvisas till rådets beslut (se föregående delavsnitt) i fråga om gällande säkerhetskrav och säkerhetsåtgärder, vilket innebär att kraven på personalsäkerhet ska uppfyllas. Avtalet anger att rådets beslut ska respekteras och att det nationella skyddet minst ska motsvara det som föreskrivs vad gäller hanteringen av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter.

EU:s medlemsstater har ingått ett multilateralt avtal om skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som utbyts i EU:s in-tresse (2011/C 202/05). Syftet med avtalet är att skydda säkerhets-skyddsklassificerade uppgifter som härrör från unionen eller avtals-parterna.

Genom det multilaterala avtalet förbinder sig parterna att vidta alla lämpliga åtgärder enligt nationell rätt för att säkerställa att den säkerhetsnivå som ges säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som omfattas av avtalet är likvärdig med den som ges enligt säkerhetsbestämmelserna inom unionens råd för säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter som har motsvarande säkerhetsskyddsklassificeringsnivå (artikel 3). Avtalsparterna ska vidare säkerställa att de uppgifter som omfattas av avtalet har vederbörligt skydd (artikel 6).

6.5.4 Nato-reglering

Fråga om utbyte av hemlig information aktualiseras också i Nato-samarbetet. Det krävs bl.a. behörighet för att få tillgång till Nato-klassificerad information för ett specifikt kontrakt. Vissa internationella avtal kräver så kallad Natoklarering för personal och organisationer.

Nordatlantiska rådet godkände den 17 juni 2002 en säkerhets-skyddspolicy för Nato, Säkerhet inom Nordatlantiska fördrags-organisationen. Dokumentet reviderades genomgripande 2020.¹⁴

I säkerhetsskyddspolicyn etableras grundläggande principer och minimumstandarder för säkerhetsskydd som ska tillämpas av Natoländerna och Natos civila och militära organ för att säkerställa en gemensam skyddsnivå för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Säkerhetsskyddspolicyn får sitt huvudsakliga materiella innehåll genom ett antal dokument bilagda policydokumentet. Bilaga C handlar om personalsäkerhet. Därutöver finns direktiv med ytterligare detaljreglering, som kompletterar bilagorna i policydokumentet.

Innehållet i bilagorna till säkerhetsskyddspolicyn och direktiven är bindande både för Nato och för medlemsländernas hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Regleringen behöver visserligen inte genomföras ordagrant men förutsätter att medlemsländerna vidtar åtgärder för att säkerställa att den nationella lagstiftningen ger i vart fall samma skydd för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som Natoreglerna.

I bilaga C i Natos säkerhetsskyddspolicy och det anslutande direktivet om personalsäkerhet, AC/35-D (2000)-REV8103, regleras i detalj hur säkerhetsprövning ska gå till. Efter godkänd prövning kan ett säkerhetsintyg utfärdas. Ett giltigt säkerhetsintyg uppställs som krav för tillgång till uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell och högre. Det Natoland som den som ska prövas är medborgare i ansvarar för handläggningen av ansökningar om säkerhetsintyg. Det är den nationella säkerhetsprövningen som ska läggas till grund för utfärdande av säkerhetsintyg. Säkerhetsprövningen syftar till att avgöra om personen är lojal, trovärdig och pålitlig. I direktivet listas ett antal faktorer eller omständigheter

¹⁴ C-M (2002)49-REV1, 20 november 2020. Genom säkerhetsskyddspolicyn har informationssäkerhetsavtalet – som definierar den säkerhetsklassificerade information som Nato och dess medlemsstater tillämpar avtalet på – implementerats inom Nato.

som – i enlighet med nationella lagar och regler – ska bedömas för att avgöra detta. Enligt punkten 18 ska i första hand beaktas om personen

- a) har gjort sig skyldig till eller försökt begå, konspirerat med eller hjälpt någon annan att utföra någon form av spioneri, terrorism, sabotage, förräderi eller uppvigling,
- b) har, eller har haft, samröre med spioner, terrorister, sabotörer eller personer som skäligen kan misstänkas vara sådana, eller har haft samröre med företrädare för organisationer eller främmande stater, inklusive främmande staters underrättelsetjänster, som kan hota Natos eller Natoländers säkerhet, såvida inte detta samröre bemyndigats i officiell tjänsteutövning,
- c) är eller har varit medlem i någon organisation som med våld, omstörtande eller andra olagliga medel strävar efter att störta regeringen i ett Natoland eller förändra dess regeringsform,
- d) är eller har varit anhängare av någon organisation eller har stöttat en organisation som beskrivs i punkten c eller har haft samröre med medlemmar i sådana organisationer,
- e) avsiktligt har undanhållit, förvrängt eller förfalskat information av betydelse, särskilt av säkerhetskaraktär, eller medvetet ljugit vid ifyllandet av personalsäkerhetsformulär eller under en säkerhetsintervju,
- f) har dömts för ett brott eller har begått straffbara gärningar som tyder på vanemässig kriminalitet,
- g) har en historia av alkoholmissbruk,
- h) har en historia av användning av illegala droger eller missbruk av lagliga droger,
- i) är eller har varit inblandad i uppförande, inklusive någon form av sexuellt beteende, som kan ge upphov till risk för sårbarhet för utpressning eller påtryckningar,
- j) i handling eller ord har visat prov på oärlighet, illojalitet, bristande tillförlitlighet, opålitlighet eller indiskretion,

- k) allvarligt eller vid upprepade tillfällen har brutit mot säkerhetsföreskrifter, eller har försökt eller lyckats att vidta en otillåten åtgärd i fråga om kommunikations- och informationssystem,
- l) kan vara sårbar eller utsatt för påtryckningar, antingen direkt eller genom närstående, från utländska underrättelsetjänster, terroristgrupper eller andra omstörtande organisationer eller personer vars syften kan hota Natos eller Natoländernas säkerhetsintressen,
- m) har allvarliga ekonomiska svårigheter eller oförklarad välstånd, och
- n) lider eller har lidit av någon sjukdom eller mentalt eller känslomässigt tillstånd som kan orsaka betydande defekter i omdömet eller tillförlitligheten eller kan göra personen oavsiktligt till en potentiell säkerhetsrisk.

Punkten 19 anger att där så är lämpligt kan även närstående till den prövade vara relevanta att beakta när behörighet för en säkerhetsklarering övervägs.

Enligt punkten 20 bör beträffande personer som har mer än en nationalitet, varav en kan vara från ett land som inte är medlem i Nato, särskild uppmärksamhet ägnas vid säkerhetsprovningen.

I punkten 21 anges att tillgång till information klassificerad konfidentiell eller högre förutsätter att säkerhetsklareringen baseras på utredning åtminstone fem år bakåt i tiden och som innefattar

- a) ifyllande av ett frågeformulär om personalsäkerhet,
- b) kontroll av identitet och medborgarskap eller nationalitet där eventuell sårbarhet för påtryckning från utländska källor, t.ex. på grund av tidigare kopplingar, bedöms, och
- c) registerkontroll.

I punkten 22 föreskrivs följande. Säkerhetsklareringen för tillgång till information klassificerad strikt hemlig ska baseras på utredning som åtminstone omfattar de senaste sju eller tio åren, beroende på om intervjuer hålls. Utöver de krav som ställs i punkten 21 behöver en sådan klarering beakta

- a) ekonomisk ställning,

- b) utbildning,
- c) sysselsättning,
- d) militärtjänst, och
- e) intervjuer.

Angivna faktorer kan i tillämpliga fall också vara relevanta för bedömningen av klarering för konfidentiell eller hemlig information.

Brister i någon del av utredningen ska enligt punkten 23 kompenseras med andra utredningsmedel, t.ex. genom att begära kontroller från länder där personen i fråga har varit anställd eller bosatt.

6.6 Europakonventionen

6.6.1 Artikel 6 – en rättvis rättegång

Enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) tillförsäkras varje medborgare rätten till en rättvis rättegång och att inför en oavhängig och opartisk domstol få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade. Europakonventionen gäller som svensk lag.

I artikel 6.1 anges följande. Var och en ska, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.

Europakonventionen ställer krav inte bara på en formell tillgång till domstolsprövning, utan även på att denna innefattar en reell och effektiv prövning av tvistefrågan.

Europadomstolen har i sin praxis fastslagit att även tvister om offentliga tjänstemäns anställning och anställningsvillkor, såsom t.ex. poliser, som utgångspunkt utgör en tvist om civila rättigheter och skyldigheter, varför artikel 6.1 är tillämplig i sådana situationer (se Vilho Eskelinen med flera mot Finland, nr 63235/00).

Europadomstolen har i ett avgörande behandlat frågan om ett säkerhetsprövningsbeslut – återkallad behörighet – och dess betydelse i en process om uppsägning (Aleksandar Sabev mot Bulgarien, se nedan). Av avgörandet följer att om säkerhetsprövningsbeslutet inte kan överprövas på ett sätt som uppfyller kraven på en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen, kräver samma artikel att en domstol ska kunna, om det begärs av arbetstagaren, granska de omständigheter som gjort att anställningen avslutats. Europadomstolen kom till samma slutsats i målet Hamit Pişkin mot Turkiet, nr 33399/18, dom den 15 december 2020 (se särskilt punkt 147).

Europadomstolen har även behandlat frågan om partens rätt att i en process om återkallad säkerhetsklarering få del av hemliga handlingar som innehåller uppgifter som legat till grund för beslutet (Regner mot Tjeckien, se nedan).

Aleksandar Sabev mot Bulgarien

I Europadomstolens mål Aleksandar Sabev mot Bulgarien, nr 43503/08, dom den 19 juli 2018, prövade Europadomstolen frågan om en anställd inom den militära underrättelsetjänsten fått sina rättigheter enligt artikel 6.1 kränkta. Aleksandar Sabev hade blivit uppsagd från sin anställning med anledning av att hans behörighet att ta del av sekretessbelagd information hade återkallats, i enlighet med nationell lag.

Före uppsägningsbeslutet hade den anställde överklagat beslutet att återkalla hans behörighet till Statliga kommissionen för informationssäkerhet (Statliga kommissionen). Statliga kommissionen avsåg överklagandet, utan motivering, och framförde senare att den inte kunde lämna ut information om orsaken till återkallandet och att den inte skulle ompröva sitt beslut. Statliga kommissionens beslut gick inte att överklaga.

Högsta förvaltningsdomstolen prövade arbetstagarens överklagande av uppsägningsbeslutet och avsåg överklagandet med hänvisning till Statliga kommissionens beslut om återkallande av behörigheten.

Europadomstolen uttalade, med hänvisning till sin praxis, att artikel 6.1 i princip kräver ett rättsmedel enligt vilket domstolen har behörighet att behandla alla faktiska och rättsliga omständigheter som är relevanta för den aktuella tvisten, innebärande att domaren måste ha befogenhet att överväga var och en av karendens grunder, utan att vägra att undersöka någon av dem, och att ge tydliga skäl till avslag av dessa. Europadomstolen prövade om dessa krav var uppfyllda i det aktuella fallet. Domstolen uttalade att när Högsta förvaltningsdomstolen prövade arbetstagarens överklagande av uppsägningsbeslutet avsåg överklagandet med hänvisning till Statliga kommissionens beslut om återkallande av behörigheten. Domstolen fann att den procedur som gällde hos Statliga kommissionen inte uppfyllde kraven enligt artikel 6.1 i Europakonventionen och konstaterade att Högsta förvaltningsdomstolen vid sin prövning inte övervägt om återkallandet var motiverat. Europadomstolen fann därmed att uppsägningstvisten inte prövats av en domstol med fullständig jurisdiktion för att överväga alla relevanta och faktiska omständigheter och att en kränkning av arbetstagarens rättigheter enligt artikel 6.1. i Europakonventionen hade skett.

Regner mot Tjeckien

I Europadomstolens mål *Regner mot Tjeckien*, nr 35289/11, dom den 19 september 2017, handlade om en tjänsteman med hög befattning inom försvarsministeriet som fått sin säkerhetsklarering återkallad efter att den nationella säkerhetstjänsten fått viss under rättelseinformation om mannen (*Regner*), bl.a. att hans uppförande utgjorde en risk för den nationella säkerheten. Beslutet överklagades till den högsta nationella förvaltningsdomstolen utan framgång. Varken klaganden eller hans ombud hade fått ta del av hemliga handlingar som innehöll uppgifter som legat till grund för beslutet att återkalla hans säkerhetsklarering. I den del den nationella domstolens avgörande grundades på handlingarnas innehåll fick klaganden inte heller veta skälen för beslutet.

Under återopande av artikel 6.1 i Europakonventionen anförde Regner att det administrativa förfarandet hade varit orättvist eftersom han inte fått insyn i avgörande bevisning, klassificerad som konfidentiell information, som gjorts tillgänglig för de nationella domstolarna av svaranden. Europadomstolen anförde inledningsvis att beslutet att återkalla säkerhetsklareringen och den efterföljande arbetstvisten hade påverkat klagandens civila rättigheter. Dock ansågs säkerhetsklarering inte vara en självständig rättighet utan ett villkor för utförandet av uppgifter av det aktuella slaget. Domstolen drog slutsatsen att klagandens rätt till en rättvis rättegång hade begränsats dels genom att dokumenten som låg till grund för återkallelsen av hans säkerhetsklarering inte varit tillgängliga för vare sig honom eller hans ombud, dels då han inte fått del av grunderna för beslutet, i den mån dessa härrörde från handlingarna i fråga. Frågan var därför, enligt domstolen, om dessa inskränkningar begränsade själva kärnan i rätten till en rättvis rättegång. Vid sin granskning av det nationella förfarandet beaktade domstolen särskilt om begränsningarna i klagandens rätt enligt principerna om ett kontradiktoriskt förfarande och parternas likställdhet hade balanserats med tillräckliga processuella garantier. Europadomstolen underströk att de nationella domstolarna hade haft tillgång till allt material och att deras prövning inte var begränsad i något avseende. Man beaktade också att den nationella domstolen även hade möjlighet att bedöma skälen för att inte delge klaganden dessa dokument – som bl.a. avsåg risken för att underrättelsetjänstens arbetsmetoder och informationskällor skulle röjas – och att beordra beslutsmyndigheten att visa upp dokumenten om domstolen bedömde att det inte fanns grund för att hålla dem hemliga. Europadomstolen framhöll vidare att den nationella domstolen var behörig att bedöma myndighetens beslut och att undanröja beslutet om det skulle visa sig godtyckligt. I den avslutande avvägningen fann domstolen att balansen mellan parterna inte hade förskjutits på ett sådant sätt att det påverkade själva kärnan i klagandens rätt till en rättvis rättegång. I bedömningen vägde domstolen in förfarandet i de nationella domstolarna i dess helhet, typen av tvist och den bedömningsmarginal som medlemsländerna åtnjuter.

6.6.2 Artikel 9 – religionsfrihet

Rådgivande yttrande

Protokoll nr 16 till Europakonventionen trädde i kraft den 1 augusti 2018. Protokollet innebär en möjlighet för konventionsstaterna att låta de högsta domstolarna begära rådgivande yttranden från Europadomstolen, i principiella frågor som rör tolkningen eller tillämpningen av de mänskliga fri- och rättigheterna såsom de definieras i Europakonventionen och dess tillhörande protokoll. Ett rådgivande yttrande är inte bindande och är tänkt att fungera som stöd och vägledning vid rättstillämpningen.

I propositionen 2023/24:161 föreslår regeringen att riksdagen ska godkänna tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen och anta vissa ändringar i lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Genom ändringarna kommer tilläggsprotokollet att gälla som svensk lag. Det föreslås också att riksdagen antar en ny lag om rådgivande yttrande från Europadomstolen. Den nya lagen innebär att Högsta domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen, Arbetsdomstolen, Mark- och miljööverdomstolen och Migrationsöverdomstolen samt Svea hovrätt i hyresmål får rätt att begära rådgivande yttranden från Europadomstolen. Lagarna föreslås träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.

Rådgivande yttrande – Belgien

Frågan om vilka krav som rätten till religionsfrihet i artikel 9 i Europakonventionen ställer vid en myndighets vägran att tillåta en person att arbeta som väktare eller ordningsvakt har uppkommit i ett mål i Belgiens högsta förvaltningsdomstol (Conseil d'État).

Belgiska inrikesministeriet hade återkallat en väktares väktarlegitimation. Väktaren utförde uppgifter för att säkerställa säkerheten för den belgiska järnvägsinfrastrukturen. Återkallelsen hade skett med anledning av underrättelseinformation om att han hade samröre med den islamistiska salafiströrelsen. Som skäl för beslutet angav ministeriet bl.a. att den aktuella religionen utgjorde ett hot mot landet och att väktarens uttryckta trosuppfattning under-

grävde grundläggande demokratiska värderingar. I en ansökan till nationell domstol begärde väktaren att inrikesministeriets beslut om nekad auktorisation skulle upphävas.

Högsta förvaltningsdomstolen begärde ett rådgivande yttrande från Europadomstolen om tolkningen av rätten till religionsfrihet. Följande fråga ställdes. Utgör närhet till eller tillhörighet i en religiös rörelse, som av behörig myndighet anses utgöra ett hot mot landet på medellång till lång sikt, en tillräcklig grund för att vidta en ogynnsam åtgärd mot en enskild person, såsom förbud mot anställning som väktare? Europadomstolen meddelade sitt rådgivande yttrande den 14 december 2023.¹⁵

Av den nationella förvaltningsdomstolens fråga drog Europadomstolen slutsatsen att återkallelsen av legitimationen för väktaren på grund av hans religionsutövning, som aktiv missionär för salafiströrelsen, var att betrakta som en inskränkning av religionsfriheten.

Europadomstolen anförde att det var upp till den belgiska domstolen att bedöma om inskränkningen i det aktuella fallet levde upp till kraven på lagstöd, förutsebarhet, legitima mål och nödvändighet i ett demokratiskt samhälle. Europadomstolen anförde vidare att intresset av att skydda den allmänna säkerheten utgjorde ett legitimt ändamål som kunde motivera en inskränkning av religionsfriheten samt att det rörde sig om förebyggande åtgärder. Domstolen hänvisade även till ett antal av domstolens avgöranden som visade att nationella myndigheter hade rätt att skydda demokratiska värden i samhället mot hot genom förebyggande åtgärder som potentiellt inskränkte rättigheter som utövades kollektivt genom en association, ett politiskt parti, en religiös rörelse eller annan typ av rörelse eller vissa individuella rättigheter.

Europadomstolen gjorde bedömningen att det faktum att en individ tillhör en religiös rörelse, som av den behöriga myndigheten bedömts utgöra ett hot mot staten, kunde motivera en vägran att tillåta personen att arbeta som ordningsvakt eller väktare, om åtgärden uppfyllde vissa kriterier.

I yttrandet anges följande om kriterierna. För det första måste nekandet av auktorisation ha en tillgänglig och förutsebar rättslig grund. Enligt det andra kriteriet behöver åtgärden vidtas mot bak-

¹⁵ Europadomstolens rådgivande yttrande den 14 december 2023, begärt av belgiska Conseil d'État, nr P16-2023-001.

grund av den berörde personens egna beteende eller handlingar. För det tredje krävs att syftet är att avvärja en verklig och allvarlig risk för det demokratiska samhället. Det fjärde villkoret kräver att åtgärden är proportionerlig i förhållande till risken och det eftersträvade målet. Slutligen krävs att vederbörande kan få det aktuella beslutet hänskjutet till en rättslig instans som är oberoende, effektiv och som omgärdas av lämpliga processuella garantier som säkerställer efterlevnaden av ovan nämnda krav. Garantierna ska bl.a. undvika risken för godtycke och tillse att den berörda personen involveras i beslutsprocessen som helhet i en omfattning som är tillräcklig för att säkerställa nödvändigt skydd av hans eller hennes intressen.

Domstolen anförde vidare bl.a. följande. När en åtgärd som är till nackdel för den enskilde grundar sig på säkerhetsklassificerad information tillåts endast åtgärder som begränsar processuella rättigheter vilka inte påverkar själva kärnan i dessa rättigheter. Om bevis inte delgetts en av parterna på grund av ett vederbörligen motiverat allmänintresse, måste de svårigheter som uppstår för den parten uppvägas i tillräcklig mån av den process som följs av de rättsliga myndigheterna för att säkerställa att den, så långt som möjligt, uppfyller kraven på tillhandahållande av kontradiktoriska förfaranden och parternas likställdhet i processen och att lämpliga skyddsåtgärder inkorporeras för att skydda den berörda personens intressen.

6.7 EU-rätt

6.7.1 EUF-fördraget och EU-stadgan – förhållandet till reglering om nationell säkerhet

Av artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) följer att EU saknar befogenhet att lagstifta på området nationell säkerhet. På detta område föreligger nationell exklusiv befogenhet.

I artikel 47 första stycket i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02), förkortat EU-stadgan, anges att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i denna

artikel. Enligt artikelns andra stycke har var och en rätt att inom skälig tid få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång och inför en oavhängig och opartisk domstol som har inrättats enligt lag.

EU-stadgan är direkt tillämplig i Sverige, men gäller endast inom unionsrättens område (EU-domstolens dom i mål C-617/10 Åkerberg Fransson, p. 19–21), vilket inte innefattar nationell säkerhet.

6.7.2 EU-domstolsavgörande

Det finns ett avgörande av EU-domstolen som rör en person – BA – som hade nekats ett säkerhetsgodkännande hos den nationella säkerhetsmyndigheten i Belgien (dom den 16 november 2023 i målet *Ligue des droits humains ASBL mot Belgiens tillsynsorgan för polisiär information*, nr C-333/22). Myndigheten angav att det framgick av de personuppgifter som hade ställts till myndighetens förfogande att BA hade deltagit i tio demonstrationer mellan åren 2007 och 2016 och att det innebar att det inte var möjligt att ge BA ett sådant godkännande inom ramen för tillämplig lagstiftning, bl.a. med hänsyn till statens säkerhet och för att bevara den konstitutionella demokratiska ordningen. Beslutet överklagades inte.

Fyra år senare, år 2020, begärde BA att tillsynsmyndigheten för polisiär information (OCIP) skulle identifiera de aktuella personuppgiftsansvariga och förelägga dem att ge BA tillgång till samtliga uppgifter som rörde honom. OCIP underrättade därefter BA om att nödvändiga kontroller hade utförts och detta skett genom att BA:s personuppgifter kontrollerats i polismyndighetens databaser i syfte att säkerställa att en eventuell uppgiftsbehandling var laglig samt att vid behov hade personuppgifterna ändrats eller utplånats. OCIP förklarade att det inte var tillåtet för OCIP att lämna ut ytterligare uppgifter.

Tillsynsmyndighetens beslut gick inte att överklaga och BA förde talan med anledning av det och anförde att det stred mot direktiv 2016/680 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/97 (direktiv om skydd

för personuppgifter vid brottsbekämpning) och artikel 47 i EU-stadgan.

I artikel 53.1 i direktiv 2016/680 anges att medlemsstaterna ska föreskriva att en fysisk eller juridisk person har rätt till ett effektivt rättsmedel mot ett rättsligt bindande beslut som avser dem och som meddelats av en tillsynsmyndighet.

Frågan blev föremål för förhandsavgörande av EU-domstolen.

EU-domstolen kom bl.a. fram till att när tillsynsmyndigheten underrättade den registrerade om resultatet av de kontroller som utförts var det ett ”rättsligt bindande beslut” i förhållande till den personen i den mening som avses i artikel 53.1 i direktiv 2016/680 och att ett sådant beslut ska kunna överklagas.

Frågan är vilka slutsatser som kan dras av avgörandet. Enligt utredningens mening kan man svårligen av domen dra slutsatsen att för att den personuppgiftsregistrerade ska kunna utöva sina rättigheter måste det finnas en juridisk möjlighet att överpröva t.ex. ett säkerhetsprövningsbeslut. Det är dataskyddsreglering snarare än säkerhetsskyddsreglering som får anses ha varit föremål för tolkning.

7 Överväganden om säkerhetsprövningen

7.1 Utredningsuppdraget

I kommittédirektiven anges att utredaren ska

- överväga vilka uppgifter som ska ingå i underlaget vid en grundutredning,
- överväga och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan den enskilde och verksamhetsutövaren,
- föreslå vilka krav som ska ställas på underlaget vid en säkerhetsprövning och vilka konsekvenserna bör vara för säkerhetsprövningen vid brister i underlaget,
- överväga om föreskrifterna ska meddelas i lag eller förordning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bakgrunden till direktiven i denna del var Säkerhetspolisens hemställan om skärpta krav på underlag vid säkerhetsprövning och remissvaren på denna. Dessa redogörs för i kapitel 5.

Utredningsuppdraget i aktuell del avser således i sak tre frågor. Vi ska för det första utreda vad utredningen om den prövades personliga förhållanden, grundutredningen, ska omfatta. För det andra ska vi överväga vilket ansvar den prövade respektive verksamhetsutövaren eller den som genomför säkerhetsprövningen har för att alla relevanta uppgifter för säkerhetsprövningen lämnas eller kommer fram. Slutligen ska vi överväga vilken betydelse brister i underlaget ska ha vid säkerhetsprövningen.

Utöver detta ska vi överväga om föreskrifter om grundutredningen ska meddelas i lag eller förordning.

I detta kapitel presenteras våra överväganden kring nu nämnda frågor.

Utredningens uppdrag avser, som vi uppfattat kommittédirektiven, inte reglerna om registerkontroll och särskild personutredning.

7.2 Kravet på säkerhetsprövning

Med tilltagande säkerhetshot mot Sverige följer ett ökat behov av ett fullgott säkerhetsskydd av säkerhetskänslig verksamhet.

Som redovisats (avsnitt 3.2.1) gäller säkerhetsskyddslagen (2018:585) för den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Lagen gäller både för offentliga och enskilda verksamhetsutövare. Verksamhetsutövaren ska utreda behovet av säkerhetsskydd och göra en säkerhetsskyddsanalys samt planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomsten av säkerhetsskyddsklassade uppgifter och övriga omständigheter. Säkerhetsskyddsanalysen ska identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som finns i verksamheten samt vilka hot och sårbarheter som finns kopplade till dessa skyddsvärden. Säkerhetsskyddsanalysen ska även innehålla en bedömning av vilka säkerhetsskyddsåtgärder som är nödvändiga (2 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen [2021:955]).

Det kan erinras om att med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. En säkerhetsskyddsåtgärd är personalsäkerhet. Personalsäkerhet ska dels förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig, dels säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd (2 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen).

Den som genom anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska som huvudregel säkerhetsprövas. Att säkerhetsprövning av personer som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet fungerar och genomförs på ett tillförlitligt sätt är, inte minst mot bakgrund av rådande omvärldsläge, av stor vikt för att skydda Sveriges säkerhet.

En anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska under vissa förutsättningar placeras i säkerhetsklass (3 kap. 5–9 §§ säkerhetsskyddslagen). Personer som ska delta i säkerhetskänslig verksamhet men som t.ex. endast får del av begränsat hemliga uppgifter, ska inte placeras i säkerhetsklass, om inte deltagandet i sig innebär möjlighet att orsaka inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet. Därutöver får en anställning eller annat deltagande endast placeras i säkerhetsklass om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på annat vis, exempelvis genom behörighetsstyrning.

Registerkontroll ska ske enbart om anställningen eller deltagandet har placerats i säkerhetsklass. I de fall en person ska delta i säkerhetskänslig verksamhet men där anställningen eller deltagandet inte är placerat i säkerhetsklass, ska personen således enbart omfattas av en grundutredning och ingen efterföljande registerkontroll eller särskild personutredning. Vem som beslutar om säkerhetsklass behandlas i avsnitt 3.2.5.

Utredningen har fått uppgifter om att fler arbetsuppgifter numera bedöms innefatta tillgång till säkerhetskänslig verksamhet och att antalet anställningar eller befattningar som placeras i säkerhetsklass har ökat.

Det kan för verksamhetsutövaren vara svårt att avgöra om de arbetsuppgifter personen ska utföra innebär att han eller hon kommer att delta i säkerhetskänslig verksamhet. Det är fråga om överväganden av stor betydelse. Det är viktigt att säkerhetsprövning genomförs när lagen kräver att så ska ske. En säkerhetsprövning är emellertid till sin natur integritetskänslig. Säkerhetsprövningar ska därför inte genomföras för säkerhets skull eller slentrianmässigt. Säkerhetsprövning ska endast ske av en person som ska delta i en verksamhet eller en del av en verksamhet som har ett reellt behov av just den säkerhetsskyddsåtgärden.

Det ingår dock inte i utredningens uppdrag att se över säkerhetsskyddslagens regler om vad som avses med säkerhetskänslig verksamhet och därmed vilka som ska säkerhetsprövas. Utredningens upp-

drag avser säkerhetsprövningen i sig och vad grundutredningen ska omfatta, inte förutsättningarna för att säkerhetsprövning ska göras.

7.3 Allmänt om säkerhetsprövning

En grundläggande förutsättning för en säkerhetsprövning är, som redovisats, att personen i fråga genom en anställning eller på annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet. Det kan alltså vara fråga om antingen anställning eller annat deltagande, t.ex. anlåtande av en uppdragstagare. Säkerhetsprövning ska ske först när arbetsgivaren eller verksamhetsutövaren har kommit så långt i sin rekryteringsprocess att verksamhetsutövaren avser att anställa eller anlita personen. Ett erbjudande om t.ex. anställning ges då under förutsättning att han eller hon vid en säkerhetsprövning bedöms pålitlig från säkerhetssynpunkt. En del av de uppgifter som inhämtats under rekryteringsprocessen kan därefter komma att även omfattas av grundutredningen. I många fall har personen genomgått en anställningsintervju eller motsvarande, att inte förväxla med en säkerhetsprövningsintervju.

Även ett säkerhetsskyddsavtal kan utgöra grund för krav på säkerhetsprövning av motpartens personal som ska få tillgång till den säkerhetskänsliga verksamheten hos verksamhetsutövaren (se avsnitt 4.7).

En rekryteringsprocess har till uppgift att utröna sökandens kompetens och lämplighet för arbetet eller arbetsuppgifterna i fråga. Såvitt avser statliga anställningar gäller att avseende ska fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet (11 kap. 6 § och 12 kap. 5 § regeringsformen). För övriga offentliga anställningar – anställningar hos kommuner och regioner – gäller kravet på saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 § regeringsformen). För privata arbetsgivare är anställningsrätten fri, så länge arbetsgivarens beslut inte strider mot annan reglering som t.ex. diskrimineringslagen (2008:567).

Såvitt avser totalförsvarspiktiga kan de inte anses genomgå en sedvanlig rekryteringsprocess.

Som redovisats anges i 2 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen att personalsäkerhet är en säkerhetsskyddsåtgärd som bl.a. ska förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en

verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig. Syftet med säkerhetsprövningen är att klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt och vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetskänslighet (3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Detta brukar beskrivas som att vid säkerhetsprövningen ska det göras en lojalitetsbedömning, en pålitlighetsbedömning och en sårbarhetsbedömning. Vad dessa innebär har närmare beskrivits i avsnitt 4.2.

Säkerhetsprövningen ska, enligt 3 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen, utgå från

- uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas,
- uppgifter som lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning,
- arten av den verksamhet som prövningen gäller, samt
- omständigheterna i övrigt.

I författningskommentaren till 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen (prop. 2017/18:89, s. 143) anges bl.a. följande. Säkerhetsprövning handlar ytterst om att bedöma om en person har tillräckliga förutsättningar och personlig lämplighet att genom anställning eller på annat sätt delta i säkerhetskänslig verksamhet. En helhetsbedömning ska göras som baseras på ett allsidigt underlag och som tydligt relateras till verksamheten och anställningen.

Regleringen i 2 kap. 4 §, 3 kap. 2 och 4 §§ säkerhetsskyddslagen får således anses innebära att vid säkerhetsprövningen ska det göras en helhetsbedömning av om den prövade sammantaget kan antas vara pålitlig från säkerhetssynpunkt. I lagen anges dock även att prövningen ska avse personens lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten (3 kap. 4 § tredje och fjärde styckena), se vidare avsnitt 7.4.

Om personen vid säkerhetsprövningen inte blir ”godkänd” kan han eller hon inte anställas eller anlitas för att utföra de aktuella arbetsuppgifterna. En redan anställd eller anlita person får inte

fortsättningsvis utföra uppgifterna i fråga. Behörighet att ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt har nämligen bara den som bl.a. bedömts pålitlig från säkerhetssynpunkt (2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen).

7.4 Begreppet pålitlig från säkerhetssynpunkt

Utredningens bedömning: Begreppet pålitlig från säkerhetssynpunkt bör, såvitt avser den helhetsbedömning som ska göras, ersättas med begreppet lämplig från säkerhetssynpunkt.

Som redovisats anges i 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen att syftet med säkerhetsprövningen är att klarlägga om den prövade kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt och att vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende. Det har angetts att detta innebär att det ska göras en lojalitets-, pålitlighets- och sårbarhetsbedömning. Så anges uttryckligen i 6 kap. 2 § första stycket i Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1). Samtidigt kan regleringen om säkerhetsprövning som helhet förstås så att det vid helhetsbedömningen ska göras en samlad bedömning av om den prövade sammantaget kan antas pålitlig från säkerhetssynpunkt (se avsnitt 7.3).

Begreppet ”pålitlig från säkerhetssynpunkt” används alltså dels som en faktor av tre vid bedömningen, dels som en beskrivning av helhetsbedömningen. Som påpekats följer dock av 3 kap. 4 § tredje och fjärde styckena säkerhetsskyddslagen, att de bedömningar som där avses ska gälla den prövades eller personens ”lämplighet” att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Det framgår inte av förarbetena att någon innehållsmässig skillnad mot begreppet pålitlig från säkerhetssynpunkt avses. Regleringen har därmed gett upphov till viss förvirring i fråga om begreppsanvändningen.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns ett behov av att justera regleringen så att ett och samma begrepp används för att beskriva vad helhetsbedömningen ska utmynna i. Detta skulle kunna åstadkommas på olika sätt. Ett skulle kunna vara att införa en reglering i säkerhetsskyddslagen som uttryckligen anger att helhetsbedömningen

ska avse att just bedöma den prövades pålitlighet från säkerhetssynpunkt. Ett annan väg skulle kunna vara att genomgående ange att helhetsbedömningen vid säkerhetsprövningen avser den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt, där en pålitlighetsbedömning ingår. Ett ytterligare alternativ skulle kunna vara att hitta ett nytt tredje begrepp. Vi anser att det först nämnda alternativet är minst lämpligt. Det skulle innebära att det trots ett förtydligande i lagtexten fortfarande kvarstår en tvetydighet. Det har också visat sig svårt att hitta ett nytt tredje begrepp. Utredningen gör följaktligen bedömningen att såvitt avser helhetsbedömningen bör begreppet pålitlig från säkerhetssynpunkt ersättas med begreppet lämplig från säkerhetssynpunkt. Någon ändring i sak är inte avsedd. En bedömning av den prövades pålitlighet från säkerhetssynpunkt ska således, liksom en lojalitets- och sårbarhetsbedömning, ingå som en del av den övergripande lämplighetsbedömningen.

Frågan behandlas vidare i avsnitt 7.6.2.

7.5 Vad en grundutredning bör omfatta

7.5.1 Behov av en mer uttömmande reglering

Utredningens bedömning: Det bör i författning finnas en reglering om vilka uppgifter om personliga förhållanden som normalt är av betydelse för en säkerhetsprövning och som därför bör omfattas av grundutredningen.

Regleringen om grundutredningen i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen är knapphändig. I säkerhetsskyddslagen anges endast att säkerhetsprövningen ska innefatta en grundutredning (3 kap. 3 §) och det finns där inga ytterligare bestämmelser om vad som avses med en grundutredning eller vad den ska omfatta. I lagen anges däremot att säkerhetsprövningen ska utgå från bl.a. de uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes (3 kap. 4 § första stycket).

I 5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen finns en definition av begreppet grundutredning. Där anges att med grundutredning avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen. Därutöver anges att utredningen ska omfatta betyg, in-

tyg, referenser och uppgifter som den som prövningen gäller har lämnat samt andra uppgifter i den utsträckning det är relevant för prövningen och att identitetskontroll ska göras vid behov. Den regleringen anger mera formen för uppgifterna. Uppgifter ska nämligen inhämtas genom betyg och intyg, genom referenstagning och genom uppgifter från den som prövningen gäller. Därutöver ska utredningen omfatta andra uppgifter av relevans för prövningen. Vilka konkreta uppgifter om den sökandes personliga förhållanden som bör omfattas av en grundutredning och som kan vara av betydelse för en säkerhetsprövning framgår inte av regleringen.

Det är först genom att ta del av Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd och myndighetens vägledning i personalsäkerhet som det framgår att det som huvudregel bör genomföras ett samtal med den som ska provas, benämnt säkerhetsprovningsintervju. Av vägledningen framgår vidare att intervjun bör omfatta flera frågeområden och frågor som rör t.ex. utbildning, tidigare arbeten, livssituation, brottslighet, ekonomi samt medborgarskap och koppling till andra länder.

Säkerhetspolisen har i sin hemställan begärt att säkerhetsskyddsförordningens reglering om vad grundutredningen ska omfatta ska tillföras ytterligare ett rekvisit, nämligen uppgifter om utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet. Enligt Säkerhetspolisens vägledning, som även refereras till i förarbetena till den nuvarande säkerhetsskyddslagen, är det som redovisats flera uppgifter om personliga förhållanden som bör ingå i en grundutredning, inte enbart uppgifter om utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet.

Enligt kommittédirektiven är ett av syftena med vårt uppdrag att stärka regleringen på personalsäkerhetsområdet, ge verksamhetsutövare tydliga förutsättningar för sitt säkerhetsskyddsarbete samt öka rättssäkerheten och förutsebarheten för såväl enskilda som verksamhetsutövare.

Enligt utredningens mening finns det ett behov av att i författning inte bara reglera vilka källor eller uppgiftslämnare som grundutredningen ska omfatta, utan även reglera vilka uppgifter om personliga förhållanden som typiskt sett har betydelse för en säkerhetsprövning och därför bör omfattas av grundutredningen. Vi anser alltså att det inte är lämpligt att tillföra enbart ett rekvisit som rör anknytning till annat land. Det är i stället önskvärt med en mer omfattande reglering,

som bättre speglar de uppgifter som normalt är av relevans att utreda vid grundutredningen.

Säkerhetspolisen har i sin hemställan anfört att många verksamhetsutövare anser att de saknar tydlighet i säkerhetsprövningsprocessen. Många remissinstanser efterfrågar ett förtydligande (se kapitel 5). I utredningsarbetet har också framkommit att tillämpningen av bestämmelserna om säkerhetsprövning är präglad av en tämligen stor osäkerhet och variation. Detta talar, sammantaget med förhållandet att den säkerhetshotande verksamheten mot Sverige växer, för att det finns ett behov av mer konkret vägledning på området.

I de regleringar som finns i Finland och Norge samt Nato anges i författning ett antal omständigheter som kan tillmätas vikt vid bedömningen av den som prövas eller kontrolleras (se kapitel 6).

En reglering om vilka uppgifter om personliga förhållanden som grundutredningen bör omfatta bör leda till ökad förutsebarhet. Det blir tydligare för både verksamhetsutövare och den som ska prövas vad en grundutredning normalt ska innehålla. Förutsättningarna för en likabehandling bör öka och i förlängningen bör det leda till att rättssäkerheten ökar. Ett sådant bidrag bör i sin tur stärka personalsäkerheten i Sverige.

7.5.2 Lagreglering

Utredningens bedömning: Det bör införas regler om grundutredningen i säkerhetsskyddslagen.

Som redovisats återfinns definitionen av vad som avses med en grundutredning i säkerhetsskyddsförordningen. Där anges att med grundutredning avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen (5 kap. 2 §). Utredningen gör bedömningen att den regleringen bör kompletteras med en reglering om vilka uppgifter om personliga förhållanden som normalt är av betydelse för en säkerhetsprövning och som därför bör omfattas av grundutredningen. Utredningen lämnar förslag om sådan reglering i avsnitt 7.5.4.

Enligt kommittédirektiven ska vi överväga om föreskrifterna om underlaget vid en grundutredning ska meddelas i lag eller förordning.

Som framgår av avsnitt 5.2 har några remissinstanser avstyrkt Sakerhetspolisens förslag till ändring av 5 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen med hänvisning till att kravet kommer att påverka enskilda på ett sådant ingripande sätt att frågan bör regleras i lag snarare än i förordning.

Andra delar av säkerhetsprövningsprocessen, nämligen registerkontrollen och den särskilda personutredningen, regleras i säkerhetsskyddslagen (3 kap. 13, 14 och 17 §§). Att i säkerhetsskyddslagen utelämna regler som rör grundutredningen framstår som inkonsekvent.

Som utredningen redovisat har Finland och Norge liknande bestämmelser om personliga förhållanden av betydelse för prövningen i lag (se avsnitt 6.2 och 6.3). I den statliga utredning som gjordes inför den nya norska lagen om nationell säkerhet föreslogs att uppräknningen av relevanta omständigheter vid en säkerhetsklarering (se avsnitt 6.2.2) skulle regleras på föreskriftsnivå. Den norska regeringen ansåg emellertid att bl.a. legalitetshänsyn talade för att listan skulle finnas i säkerhetslagen. I propositionen konstaterades vidare att personkontroll var en ingripande åtgärd mot den enskilde och att omständigheterna som kunde tillmätas vikt skulle bli mer lättillgängliga för personer som behövde klareras om de framgick av lagen och inte förordning eller föreskrift (se prop. 153 L [2016–2017] Lov om nasjonal sikkerhet [sikkerhetsloven] s. 131).

Såväl befintlig reglering i säkerhetsskyddsförordningen – om definition av begreppet grundutredning och vad en grundutredning ska omfatta – som den nya reglering som vi föreslår om vilka uppgifter som normalt är av betydelse för säkerhetsprövningen och som därför bör omfattas av grundutredningen rör delvis förhållanden mellan enskilda och det allmänna. Regleringen gäller också skyldigheter för enskilda verksamhetsutövare. Detta talar för att bestämmelserna tas in i lag.

I motivtexten som följer av förarbetena till en lag kan lagstiftaren även närmare vägleda tillämparen om hur bestämmelserna ska tolkas, vilket bör underlätta för verksamhetsutövare och prövade vid säkerhetsprövningen.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det bör införas regler om grundutredningen i säkerhetsskyddslagen.

7.5.3 Definitionen av begreppet grundutredning lagregleras

Utredningens förslag: Säkerhetsskyddsförordningens reglering om att med grundutredning avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen, överförs till säkerhetsskyddslagen.

Som angetts i avsnitt 7.3 får regleringen om säkerhetsprövningen, som den är formulerad i dag, anses innebära att prövningen, efter en helhetsbedömning, ska utmynna i ett ställningstagande i frågan om personen sammantaget kan antas vara pålitlig från säkerhets-synpunkt. Den samlade bedömningen, helhetsbedömningen, ska grunda sig på såväl en lojalitets- och pålitlighetsbedömning som en sårbarhetsbedömning. För att kunna göra den bedömningen ska det som huvudregel alltid göras en grundutredning, dvs. en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen. Definitionen av begreppet grundutredning regleras för närvarande i 5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen.

Som anförts ovan anser utredningen att regler om grundutredningen ska tas in i säkerhetsskyddslagen. Vi föreslår därför att säkerhetsskyddsförordningens reglering om att med grundutredning avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen, överförs till säkerhetsskyddslagen.

7.5.4 Lagreglering om vilka personliga förhållanden som grundutredningen bör omfatta

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i säkerhetsskyddslagen om att en grundutredning bör omfatta följande personliga förhållanden:

- a) brottslighet,
- b) samröre med kriminella, kriminella nätverk, terroristorganisationer, extremistiska rörelser eller extremister,
- c) ekonomiska förhållanden,
- d) anknytning till utlandet,
- e) missbruk,
- f) hälsotillstånd,

- g) samarbetsvilja, felaktig eller bristande information, och
- h) andra i säkerhetshänseende relevanta omständigheter.

Uppräkning av personliga förhållanden som normalt bör ingå i en grundutredning

Vilka personliga förhållanden som är av betydelse för en säkerhetsprövning och som bör omfattas av en grundutredning anges inte i dag i någon författning. Vi anser att det bör införas en reglering i säkerhetsskyddslagen som anger vilka personliga förhållanden som normalt bör ingå i en grundutredning. Det bör vara sådana personliga förhållanden som typiskt sett är av betydelse att beakta vid en säkerhetsprövning.

Att lämna en uttömmande reglering, uppräkning, av de olika omständigheter som kan vara av betydelse vid en säkerhetsprövning och att inbördes rangordna dessa efter relevans, är inte lämpligt om ens möjligt. Det som framkommit i grundutredningen utgör grunden för den helhetsbedömning som ska göras av om personen sammantaget kan antas vara pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid bedömningen ska beaktas verksamheten i fråga och deltagandet i det enskilda fallet, inbegripet aktuell säkerhetsklass och hur åtkomst ges till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller säkerhetskänslig verksamhet i övrigt. Regleringen bör således omfatta sådana uppgifter som typiskt sett kan vara av betydelse att utreda.

I förarbetena till 1996 års säkerhetsskyddslag (prop. 1995/96:129, s. 41) anförs att bland de omständigheter som kan ha betydelse vid en prövning av någons pålitlighet från säkerhetssynpunkt bör särskilt nämnas personliga förhållanden som kan utnyttjas i utpressningssyfte, dålig ekonomi som kan fresta till brottsliga handlingar, redan dokumenterad kriminalitet, samröre med kriminella kretsar, sådana förbindelser med utländska medborgare och resor i utlandet som kan ha resulterat i kontakter med främmande underrättelseorganisationer eller förbindelser med utländska eller inhemska organisationer som bekänner sig till våld och terrorism eller som på annat sätt hotar samhällsordningen. I propositionen betonas att det inte är självklart att faktorer av dessa slag skulle vara diskvalificerande i ett enskilt fall och att allmänna normer för vad som var acceptabelt inte kan fastställas, utan att det mest handlar om att ange några av kriterierna

för bedömningen. Enligt förarbetena till den nu gällande säkerhetsskyddslagen (prop. 2017/18:89, s. 79) ska pålitlighetsbedömningen inte bara innefatta en bedömning av om det finns en risk för att personen i fråga kan göra sig skyldig till exempelvis spioneri utan också av risken för att personen kan bli utsatt för olika påtryckningar eller genom slarv eller på något annat oavsiktligt sätt röjer sekretessbelagda uppgifter. Med lojalitetsprövningen avses enligt propositionen i första hand en bedömning av om det t.ex. på grund av bindningar med en främmande makt eller en terroristorganisation finns en risk att personen begår brottsliga handlingar.

Mot denna bakgrund anser vi att lagregleringen ska innehålla en uppräkningslista av personliga förhållanden som kan vara av betydelse vid säkerhetsprövningen och att uppräkningslistan ska utformas med beaktande av vad som anförts i tidigare förarbeten.

Uppräkningar vari anges olika personliga förhållanden av betydelse för olika former av säkerhetsprövningar finns, som vi redan redovisat, i andra nordiska länder och i internationella regleringar. Vad avser reglerna om säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter är dessa redan tillämpliga på personer som hanterar sådana uppgifter (se vidare avsnitt 6.5.2). Detsamma kan i framtiden komma att i större utsträckning gälla även Nato-säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (se vidare avsnitt 6.5.4). Sveriges medlemskap i Nato talar för en anpassning till dessa gränsöverskridande regler. Säkerhetsprövningen bör nämligen ha samma omfattning och djup oavsett om det är svenska eller utländska uppgifter som ska skyddas.

Slutsatsen av det anförda är att vi anser att det i säkerhetsskyddslagen närmare ska regleras vilka typer av uppgifter som en grundutredning bör omfatta och därmed i huvudsak kodifiera vad som i praktiken redan gäller i dag. Det blir därmed tydligt för både verksamhetsutövare, den som utför säkerhetsprövningen och den som ska prövas att grundutredningen normalt kommer att omfatta även för den enskilde känsliga uppgifter och frågor som kan uppfattas som integritetskränkande.

Utredningen anser att uppgifter om följande personliga förhållanden typiskt sett är av betydelse vid en säkerhetsprövning:

- brottslighet,
- samröre med kriminella, kriminella nätverk, terroristorganisationer, extremistiska rörelser eller extremister,

- ekonomiska förhållanden,
- anknytning till utlandet,
- missbruk,
- hälsotillstånd,
- samarbetsvilja, felaktig eller bristande information, samt
- andra i säkerhetshänseende relevanta omständigheter.

Vi föreslår således att det införs en ny bestämmelse i säkerhets-skyddslagen om att en grundutredning bör omfatta de ovan an-givna personliga förhållandena. De angivna omständigheterna bör alltså normalt omfattas av en grundutredning.

Förutom såvitt avser en grundutredning och en säkerhetspröv-ning inför ett deltagande i säkerhetskänslig verksamhet kan samma omständigheter vara av betydelse vid en omprövning (se nuvarande 3 kap. 4 § fjärde stycket säkerhetsskyddslagen).

Uppgifterna kan avse inte bara den prövade själv utan även hans eller hennes närstående och umgängeskrets. Även den prövades familj och vänner har betydelse för att förstå och bedöma vilka sårbarheter som kan finnas hos den prövade. Utredningens experter från Säker-hetspolisen har under utredningsarbetet påpekat att lojaliteter och sårbarheter i många fall skapas eller utgörs just av den prövades om-givning. Det är svårt för den som håller i en säkerhetsprövningsinter-vju att på förhand veta i vilken mån relevant information kommer att ges. Frågor bör därför kunna ställas till den prövade om hans eller hennes relationer och omständigheter som kan innebära sårbarheter. Om den som genomför grundutredningen redan via en annan infor-mationskanal fått uppgifter om andra omständigheter som är av rele-vans för prövningen kan sådana uppgifter följas upp vid en intervju.

Under t.ex. en säkerhetsprövningsintervju kommer det därmed att ställas frågor som kan uppfattas som integritetskänsliga, allt i syfte att säkerställa den prövades lojalitet och pålitlighet från säkerhets-synpunkt samt identifiera eventuella sårbarheter.

En fråga som uppkommit under utredningens gång är om upp-räkningen ska utgöra så kallade ska-krav eller med andra ord om lag-stiftaren ska ålägga den som genomför grundutredningen att utreda samtliga omnämnda förhållanden. Det kan anföras att det är rimligt att grundutredningen alltid bör omfatta alla de uppräknade omstän-

digheterna och att det är omfattningen av utredningen på respektive punkt som kan variera. På så sätt blir kravet på alla ansvariga för säkerhetsprövningen, såvitt avser vilka förhållanden som ska ingå, detsamma. Utredningen gör dock bedömningen att det bör vara möjligt att i det enskilda fallet kunna avvika från uppräkningslistan och inte beröra något visst område, även om som utredningen anfört alla omständigheterna i normalfallet bör avhandlas. En sådan ordning framstår som rimlig mot bakgrund av att uppräkningslistan av omständigheterna inte är uttömmande (se sista föreslagna punkten). Det bör ligga i verksamhetsutövarens intresse att det genomförs en så grundlig grundutredning som möjligt och då kommer normalt alla omständigheterna att på något sätt beröras. Det bör beaktas att grundutredningen inte bara bör innefatta någon form av säkerhetsprövningsintervju, utan även andra sätt att inhämta information (betyg, intyg och referenser). Därutöver omfattar de uppräknade omständigheterna även en omprövningssituation. I en sådan bör det vara möjligt att koncentrera utredningen till vissa av omständigheterna, utan att behöva anföra att det föreligger särskilda skäl att göra säkerhetsprövningen mindre omfattande (se nuvarande 3 kap. 3 § andra stycket andra meningen och avsnitt 4.3). Utredningen gör således bedömningen att de omständigheter eller förhållanden som räknas upp bör regleras i en icke uttömmande lista och att det bör vara fråga om förhållanden som en grundutredning normalt bör omfatta.

Hur omfattande grundutredningen bör vara såvitt avser var och en av de uppräknade omständigheterna eller förhållandena bör, på sätt som redan gäller i dag, anpassas till vilket slag av deltagande i säkerhetskänslig verksamhet det är fråga om. Omfattningen ska stå i proportion till arbetsuppgifterna och eventuell säkerhetsklass. Ju högre säkerhetsklass det är fråga om, där säkerhetsklass 1 är den högsta, desto mer djupgående behöver utredningen normalt vara. Därmed kan de frågor som bör behandlas vid t.ex. en säkerhetsprövningsintervju variera från fall till fall.

I det följande redogör vi för våra närmare överväganden såvitt avser de olika uppgifterna.

Brottslighet

Säkerhetsskyddslagen syftar i första hand till att skydda säkerhets-känslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten (se 1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen).

För att få ett tillräckligt underlag vid grundutredningen anges i Säkerhetspolisens vägledning i personalsäkerhet exempel på olika frågeområden för säkerhetsprovningens intervju, bl.a. den provades brottslighet och brottslig belastning i familje- och bekantskapskretsen.

Det kan ifrågasättas om uppgifter om brottslighet såvitt avser den provade och hans eller hennes make/maka eller sambo bör ingå redan inledningsvis i grundutredningen. Uppgifter om sådan brottslighet är föremål för en särskild hantering genom den registerkontroll som ska genomföras efter genomförd grundutredning, och då som huvudregel såvitt avser de befattningar som placerats i säkerhetsklass (se vidare avsnitt 4.5). Av 3 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen framgår att en uppgift som har kommit fram vid registerkontrollen får lämnas ut för säkerhetsprovning endast om uppgiften i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för provningen. När det gäller den kontrollerades make eller sambo, som är aktuella vid placering i säkerhetsklass 1 och 2, är regleringen för utlämnade än mer restriktiv då så får ske endast om utlämnandet är absolut nödvändigt. Det är ett särskilt inrättat organ som beslutar om utlämnandet, nämligen Registerkontrolldelegationen hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Registerkontrolldelegationens funktion beskrivs i förarbetena till säkerhetsskyddslagen (prop. 2017/18, s. 95) som ett slags filter för att se till att uppgifter som förekommer i registren och som inte har relevans i säkerhetsprovningens ärendet inte lämnas ut för säkerhetsprovning och att den utsällning av uppgifter som görs genom delegationen är en viktig del av skyddet av den personliga integriteten. I propositionen anges vidare att ordningen är en garanti för att arbetsgivare inte får del av fler uppgifter än vad som är nödvändigt för ändamålet. Vidare framgår att utredningen, som låg till grund för propositionen, hade kommit fram till att endast en mindre del av de uppgifter som förekommer i de register som omfattas av kontrollen lämnas ut för säkerhetsprovning.

Som redovisats ska en ansökan om registerkontroll endast göras om den som säkerhetsprövningen gäller kan antas komma att anställas eller på annat sätt delta i den aktuella verksamheten (5 kap. 13 § säkerhetsskyddsförordningen), dvs. i praktiken efter att grundutredningen genomförts. Någon registerkontroll ska inte göras om inte anställningen eller deltagandet i verksamheten placerats i säkerhetsklass, om det inte finns särskilda skäl. I de fall registerkontroll inte ska göras framstår det som motsägelsefullt att frågan om brottslighet trots det ska behandlas under grundutredningen.

Mot denna bakgrund kan det framstå som betänkligt att lagstifta om att grundutredningen ska inbegripa t.ex. frågor om eventuell tidigare brottslighet innan registerkontroll genomförts och bedömning gjorts om uppgifter ska lämnas ut för säkerhetsprövning.

Frågan om utredning av eventuell brottslighet ska genomföras redan inledningsvis under grundutredningen bör bedömas mot bakgrund av de diskussioner, utredningar och förslag som finns om behovet av bakgrundskontroller, inbegripet registerkontroller. Utredningen kan notera att det i en promemoria från juli 2024 lämnas förslag om utökade möjligheter till registerkontroll för vissa myndigheter (se avsnitt 3.3.5). I promemorian föreslås bl.a. att uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret ska lämnas ut om det begärs av allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar, hyres- och arrendenämnder, Rättshjälpsmyndigheten och en åklagarmyndighet i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten. Vissa av myndigheterna föreslås även få direktåtkomst till vissa av registren. I departementspromemorian Utökade registerbakgrundskontroller vid anställning i kommunerna (Ds 2024:24), överlämnad den 31 oktober 2024, föreslås utökade möjligheter för kommunerna att göra registerkontroller, genom utdrag ur bl.a. belastningsregistret och misstankeregistret (se vidare avsnitt 3.3.6). I promemorian föreslås, såvitt avser registerkontroll vid anställningar till kritiska befattningar i kommuner, att ett utlämnande av registeruppgifter ska, på motsvarande sätt som gäller enligt säkerhetsskyddslagen, avgöras av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. De föreslagna bakgrundskontrollerna enligt ovan avser inte anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet.

Med beaktande att den utveckling som av allt att döma pågår såvitt avser registerkontroller finns det, enligt utredningen, ett behov av att säkerställa att de olika formerna av registerkontroller harmonierar

med varandra. Detta bör inbegripa en översyn av regleringen om registerkontroll i säkerhetsskyddslagen och Registerkontrolldelegationens roll så som den är reglerad i dag. Det framstår som att det möjligen finns en risk för att reglerna om registerkontroll och utlämnande av uppgifter ur olika register enligt säkerhetsskyddslagen blir mer restriktiva än vid andra bakgrundskontroller som inte avser säkerhetskänslig verksamhet. Den utredning som har i uppdrag att bl.a. kartlägga och föreslå vilka register som Säkerhetspolisen bör kunna inhämta uppgifter från vid registerkontroll (se avsnitt 3.3.3) har inte i uppgift att se över Registerkontrolldelegationens uppdrag och roll.

Utredningen har, för att bättre harmonisera med regleringen om prövning i Registerkontrolldelegationen, övervägt att föreslå en reglering om att grundutredningen bör omfatta brottslighet, men såvitt avser den prövade och den prövades make/maka eller sambo endast om uppgifter lämnats ut för säkerhetsprövning efter registerkontroll. En sådan reglering skulle innebära att grundutredningen skulle behöva kompletteras med en utredning om brottslighet såvitt avser den prövade och hans eller hennes make/maka eller sambo, efter att registerkontroll genomförts och uppgifter lämnats ut för säkerhetsprövning. En sådan ordning skulle bäst överensstämja med hur registerkontrollen nu regleras i säkerhetsskyddslagen. Att lagstifta om att brottslighet, avseende aktuella personer, ska utredas redan före registerkontrollen skulle kunna uppfattas som ett kringgående av det integritetsskydd som reglerna om registerkontroll är avsedda att ge. Mot detta kan anföras följande. Frågor om brottslighet är av betydelse att utreda under grundutredningen. Här är av betydelse den prövades eventuella brottslighet, men också nära anhörigas eventuella brottslighet liksom även såvitt avser andra personer som står den prövade nära. Sådana förhållanden kan innebära om inte annat att det kan finnas sårbarheter i säkerhetshänseende. Det skulle vidare framstå som märkligt att det skulle vara möjligt att redan inledningsvis inhämta uppgifter från den prövade om den prövades nära släktingar och vänner, men inte om den prövade själv eller hans eller hennes make/maka eller sambo, förrän efter registerkontrollen. Om det redan av uppgifter om brottslighet som lämnats av den prövade kan dras slutsatsen att den prövade inte kan antas lämplig från säkerhets-synpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten behöver dessutom registerkontroll inte genomföras. Såvitt avser prövade som

bott eller vistats utomlands kan det därutöver vara mycket svårt att få uppgifter om brottslighet från ett annat land. Det framstår som en olämplig ordning att i det fallet inte ens från den prövade få inhämta uppgifter om eventuell brottslighet i det landet.

Utredningen gör sammanfattningsvis bedömningen att frågor om brottslighet – även såvitt avser den prövade själv och hans eller hennes make/maka eller sambo – bör omfattas av grundutredningen redan före registerkontrollen. Detta överensstämmer också med hur grundutredningar bedrivs i dag. Att ställa frågor om eventuell brottslighet bör inte i sig anses mer integritetskränkande än att ställa frågor såvitt avser övriga uppräknade personliga förhållanden. Om uppgifter, efter registerkontrollen, lämnas ut för säkerhetsprövning kan det leda till att grundutredningen behöver kompletteras med ytterliga samtal med den prövade.

Utredningen föreslår alltså att brottslighet bör omfattas av grundutredningen.

Av särskilt intresse är uppgifter om att den prövade begått eller försökt begå, konspirerat med eller hjälpt någon annan i syfte att utföra spioneri, terrorhandling eller sabotage. Dessa omständigheter kan nämligen antas innebära risk i lojalitetshänseende. Risk för spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet är naturligtvis en mycket viktig faktor i sammanhanget. Detsamma gäller ideologiskt motiverad brottslighet som hotar landets grundläggande demokratiska funktioner. Det kan noteras att spioneri, liksom olovlig underrättelseverksamhet och högförräderi, är brott mot Sveriges säkerhet (se 19 kap. brottsbalken).

Även uppgifter om andra brott kan ha betydelse vid säkerhetsprövningen. Det kan t.ex. vara fråga om förmögenhetsbrott, dataintrång, olaga intrång, skadegörelse, uppvigling, bidragsbrott, bokföringsbrott och narkotikabrott. Detsamma kan gälla köp av sexuella tjänster, eftersom det ofta finns en stark vilja att hemlighålla uppgifter om sådana gärningar. I förarbetena till 1996 års säkerhetskyddslag (prop. 1995/96:129, s. 52) anges bl.a. följande. En uppgift om att en person har gjort sig skyldig till t.ex. förskingring kan ha betydelse för den säkerhetsmässiga pålitlighetsbedömningen av en person som avses få tillgång till sekretessbelagd information. Det kan finnas risk för att en sådan person ger efter för påtryckningar av olika slag av rädsla för att uppgiften sprids. När det gäller tillgången till hemlig information måste dessutom inte bara risken för

ett uppsåtligt brott tas i beaktande, utan även risken för att uppgifterna röjs genom ren obetänksamhet eller liknande.

Dokumenterad brottslighet kan alltså vara av betydelse att utreda närmare. Vid den helhetsbedömning som ska göras bör dock omfattningen av och allvaret i den brottsliga handlingen vägas in. Av vikt för bedömningen är också de närmare omständigheterna vid brottet, hur lång tid som förflutit sedan brottet begicks, personens ålder och hans eller hennes inställning till gärningen vid provningstillfället samt om personen tagit ansvar för sitt handlande. För att göra den bedömningen kan den prövade t.ex. tillfrågas om att inge domen i fråga. Det är angeläget för den prövade att utredningen av dokumenterad brottslighet anpassas till den specifika befattningen.

Även den prövades inställning till brott i allmänhet kan vara av intresse att utreda.

Samröre med kriminella, kriminella nätverk, terroristorganisationer, extremistiska rörelser eller extremister

Eventuellt samröre med eller andra kopplingar till kriminella, organiserad brottslighet och olika former av kriminella nätverk och organisationer eller extremistiska rörelser eller enstaka extremister bör utredas då det kan ha betydelse för helhetsbedömningen, även om den prövade inte själv lagförts för brott.

I Säkerhetspolisens vägledning i personalsäkerhet anges att koppling till organiserad brottslighet är en vanligt förekommande sårbarhet. Vägledningen tar också upp kontakter med kriminella som exempel på frågeområde vid en säkerhetsprovningssamtal.

Med samröre med kriminella avses t.ex. om det finns kriminella i den prövades närhet. I detta sammanhang avses med kriminella inte alla som någon gång begått en straffbar handling, utan personer som kan betraktas som just kriminella och som har mer eller mindre en kriminell livsstil. Kontakter med sådana personer kan, men behöver inte, innebära en sårbarhet och utgöra en risk från säkerhetssynpunkt. Ett klarlagt samröre får bedömas mot bakgrund av omständigheterna i det enskilda fallet och vilket deltagande i säkerhetskänslig verksamhet det är fråga om.

Även ett eventuellt samröre med kriminella nätverk är av betydelse att utreda. Internationellt och inom EU har olika definitioner tagits fram som definierar såväl så kallade kriminella organisationer som

organiserad brottslighet. Några sådana definitioner har inte ansetts nödvändiga att införa i svensk lagstiftning. Inte heller har begreppet kriminella nätverk någon bestämd definition. I propositionen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk (prop. 2022/23:53, s. 24) anförs att begreppet kriminella nätverk använts i olika sammanhang för att beskriva en rad olika sorters konstellationer av brottsliga aktörer, allt från hierarkiska och formaliserade organisationer till lösare grupper. I propositionen anges vidare att de kriminella nätverken kan delas in i olika kategorier och undergrupper, såsom mc-gäng, familje- och släktbaserade nätverk och nätverk som bygger på gemensamt ursprung eller gemensamma tidigare erfarenheter.

Vi anser det ändamålsenligt med ett förhållandevis brett tillämpningsområde för vad som avses med kriminella organisationer och att begreppet kriminella nätverk bör användas och ges den innebörd som redovisats.

Vi anser att även ett eventuellt samröre med en terroristorganisation bör omfattas av grundutredningen.

Med terroristorganisation avses i terroristbrottslagen (2022:666) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott (3 §). Terroristbrott inbegriper i sin tur gärningar som allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation, och som begås i avsikt att injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning, otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation (4 §). I förarbetena till terroristbrottslagen definieras sammanslutning som såväl juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk. Att en sammanslutning förekommer på EU:s eller FN:s listor över organisationer som omfattas av internationella sanktioner är enligt förarbetena en omständighet som starkt talar för att det rör sig om en terroristorganisation men ses varken som nödvändigt eller under alla omständigheter tillräckligt för att så ska vara fallet (se propositionen En samlad straffrättslig terrorismlagstiftning, prop. 2021/22:133, s. 174–175). Det kan noteras att redan vissa former av samröre med en terroristorganisation, bestående av olika

typer av stöd till organisationen, i sig kan medföra straffansvar (se 5 § terroristbrottslagen).

Även eventuellt samröre med extremistiska rörelser eller enstaka extremister, som inte omfattas av beskrivningen ovan, bör utredas. De kan vara fråga om rörelser avseende både religiös och politisk extremism, inbegripet våldsbejakande extremism. Med våldsbejakande extremism avses rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål. En extremist kan vara en ensamagerande, som utifrån en virtuell gemenskap och ett narrativ som både formar hat och försvarar användandet av våld, agerar för att förändra samhällsordningen (se <https://sakerhetspolisen.se/hoten-mot-sverige/terrorism-och-extremism.html>).

Ekonomiska förhållanden

Det är även av vikt att redan i grundutredningen inhämta uppgifter från den som prövas om hans eller hennes ekonomi.

I förarbetena till 1996 års säkerhetskyddslag (prop. 1995/96:129, s. 41 och 44) nämns dålig ekonomi som en riskfaktor som kan ha betydelse vid säkerhetsprövningen. Där anges att faktorer som ekonomiska trassligheter erfarenhetsmässigt visat sig kunna vara betydelsefulla för personers villighet att låta sig värvas av främmande länders underrättelseorganisationer. I en rapport från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) om spionage i Europa¹ framkommer att pengar är ett av de vanligaste motiven till att vilja begå så kallade insiderbrott eller förräderi. En insider är en person som är behörig att delta i säkerhetskänslig verksamhet eller ta del av säkerhetskyddsklassificerade uppgifter och använder uppgifterna på ett olovligt sätt genom att t.ex. lämna ut dessa till obehöriga eller på annat sätt orsakar skada i den säkerhetskänsliga verksamheten (se Säkerhetspolisens vägledning i personalsäkerhet, s. 5).

I Säkerhetspolisens vägledning i personalsäkerhet anges ekonomiska trångmål som en vanligt förekommande sårbarhet. Vägledningen tar också upp ekonomisk situation som exempel på frågeområde vid säkerhetsprövningsintervjun.

¹ FOI-R-5312-SE Maj 2022, Espionage by Europeans 2010-2021 – A preliminary Review of court cases, 3.3 What were their reported motives, s. 44.

Mot denna bakgrund anser vi att uppgifter om den prövades ekonomiska förhållanden typiskt sett är av betydelse för bedömningen och därför bör ingå i grundutredningen. Utredningen kan även innefatta frågor om den prövades makes/makas eller sambos ekonomiska förhållanden. Det bör utredas om den prövade har allvarliga ekonomiska svårigheter eller en oförklarligt hög levnadsstandard och t.ex. om det finns skulder och tillgångar i utlandet.

En undersökning av den prövades ekonomiska förhållanden ska därutöver genomföras inom ramen för den särskilda personutredning som ska genomföras vid en registerkontroll av personer för deltagande placerat i säkerhetsklass 1 eller 2. Undersökningen inbegriper inhämtning av uppgifter från Kronofogdemyndigheten om eventuella betalningsanmärkningar och ytterligare uppgifter från den prövade om hans eller hennes tillgångar och skulder. Den särskilda personutredningen kan ses som en möjlighet att verifiera vissa uppgifter om den prövades ekonomi som framkommit i grundutredningen.

Anknytning till utlandet

Uppgifter om utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet bör också ingå i grundutredningen.

I förarbetena till den nuvarande säkerhetsskyddslagen (prop. 2017/18:89, s. 89) anges att det inte går att bortse från att medborgarskap i något annat land innebär ett starkt band till det landet. Det framhålls också att en säkerhetsprövning alltid ska innebära en allsidig bedömning och bestå av ett brett beslutsunderlag där omständigheter som kan påverka lojaliteten i säkerhetshänseende, exempelvis medborgarskap, alltid bör vägas in. Förarbetena till 1996 års säkerhetsskyddslag (prop. 1995/96:129, s. 41) beskriver förbindelser med utländska medborgare och resor i utlandet, som kan ha resulterat i kontakter med främmande underrättelseorganisationer, som en riskfaktor av betydelse vid säkerhetsprövningen.

I propositionen 1994/95:7 med förslag till lag om civilt försvar anges att det i en kris- eller krigssituation kan hända att en utländsk medborgare många gånger har sin lojalitet hos det land där han eller hon är medborgare samt att utländska medborgare i tider av ökade internationella spänningar kan komma att utsättas för olika former av påtryckningar (s. 87). Kommittén om medborgarskap har i sitt betän-

kande Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106) emellertid dragit slutsatsen att medborgarskapet i det enskilda fallet inte är en bra värdemätare för lojaliteten till ett land.

Det kan noteras att även anknytningen till Sverige, t.ex. genom medborgarskap, kan vara en faktor som är avgörande för att få arbeta i säkerhetskänslig verksamhet (se 3 kap. 11 § säkerhetsskyddslagen).

Enligt Säkerhetspolisens vägledning i personalsäkerhet är koppling till länder som utgör ett säkerhetshot mot Sverige en vanlig förekommande sårbarhet. Vägledningen tar även upp medborgarskap och kontakter i utlandet som exempel på frågeområden vid en säkerhetsprövningsintervju.

Säkerhetspolisen har i sin hemställan anfört att det vid svenska medborgares vistelser i utlandet är svårt för myndigheten att upptäcka och förhindra att personer rekryteras av främmande makt. Det har vid utredningsarbetet inte framkommit någon anledning att ifrågasätta detta.

Uppgifter om anknytning till utlandet bör alltså omfattas av grundutredningen. Med anknytning till utlandet avses medborgarskap i ett annat land men även annan anknytning till utlandet som t.ex. tidigare hemvist i ett annat land, släktingar i ett annat land eller återkommande utlandsvistelser och utlandsstationeringar.

När den prövade har utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet bör man vid grundutredningen särskilt beakta det säkerhetshot mot Sverige som landet i fråga utgör.² Det bör beaktas att vissa länder kan betrakta personer som sina medborgare även om de inte har något pass därifrån, t.ex. om personens föräldrar kommer från landet. Den samlade bedömningen behöver vara välavvägd och ta i beaktande t.ex. om den prövade flytt från ett land eller "ärvt" sitt utländska medborgarskap och om ett visst medborgarskap innebär en faktisk risk för Sveriges säkerhet. Bedömningen får inte göras slentrianmässigt, med risk för diskriminering.

Den sårbarhet som ett utländskt medborgarskap kan utgöra kan få ökad betydelse ju känsligare uppgifter den anställde får del av och kan därför vara mer eller mindre relevant i förhållande till den aktuella anställningen eller deltagandet. Medborgarskap i eller annan anknyt-

² Information om hotbilden från främmande makt ges av Säkerhetspolisen. Den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) vid Försvarsmakten tar därutöver årligen fram en dimensionerad hotbeskrivning, det så kallade säkerhetsunderrättelseårsbedömandet (SÅB), för den egna myndigheten och de myndigheter som hör till Försvarsdepartementets ansvarsområde.

ning till ett annat land kan även medföra risker för den som har tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Den med kopplingar till utlandet kan bli mottaglig för påtryckningar utifrån, t.ex. genom släktingar som kan vara sårbara för främmande underrättelsetjänsters verksamhet.

Syftet med säkerhetsprövningen är inte att utesluta personer med utländskt medborgarskap eller anknytning till utlandet, utan att verksamhetsutövaren ska få en så god personkännedom som möjligt. Inte minst för kompetensförsörjningen är det viktigt att svenska verksamheter kan anlita personer med utländsk bakgrund. Personer med utländskt medborgarskap eller annan anknytning till länder som bedriver säkerhetshotande verksamhet i Sverige utgör generellt inte ett hot mot Sverige eller de grundläggande fri- och rättigheter i landet. Det får i stället i varje enskilt fall vid den samlade bedömningen avgöras om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. I bedömningen ingår att avgöra om det finns några sårbarheter som främmande makt kan utnyttja för att komma över skyddsvärd information. Den som genomför säkerhetsprövningen behöver därför ha god kunskap om hur hotet från främmande makt ser ut och ett gediget underlag avseende personens bakgrund. Det har framkommit i utredningsarbetet att det bland verksamhetsutövare finns ett behov av ytterligare vägledning från berörda myndigheter – dvs. samordningsmyndigheterna i första hand – om relevanta hotbilder (se även avsnitt 5.2.3). Det är rimligt, ur ett rättssäkerhetsperspektiv såvitt avser den prövade men även från ett verksamhetsperspektiv, att verksamhetsutövare inte på egen hand ska ansvara för att ta fram och analysera sådan information.

Missbruk

Olika former av missbruk kan innebära att personen i fråga tillfälligt eller över tid inte kan uppvisa den pålitlighet som ett deltagande i säkerhetskänslig verksamhet förutsätter.

Av förarbetena till 1996 års säkerhetsskyddslag framgår att klarläggandet av en persons lojalitet och pålitlighet påkallar ett behov av att utreda och ta ställning till om t.ex. missbruk av olika slag innebär att den kontrollerade kan löpa en särskild risk att utsättas för påtryckningar (se prop. 1995/96:129, s. 28 och 41 samt betänkandet Säkerhets-

skydd, SOU 1994:149, s. 166). Det kan innebära att det är nödvändigt att ställa ingående frågor om personliga förhållanden som kan vara känsliga för den prövade. I propositionen anges även att faktorer som missbruksproblem erfarenhetsmässigt visat sig kunna vara betydelsefulla för personers villighet att låta sig värvas av främmande länders underrättelseorganisationer (prop. 1995/96:129, s. 44). Det anförs vidare att behovet av att även beakta risken för att hemliga uppgifter röjs genom obetänksamhet eller liknande gör att en uppgift om alkoholmissbruk kan ha betydelse för en kontroll av sådana personer (a.a. s. 52).

Säkerhetspolisens vägledning i personalsäkerhet anger inställning till alkohol och droger samt missbruksproblematik som exempel på frågeområden vid en säkerhetsprovningsintervju. Vidare anges den prövades inställning till spel som möjlig fråga vid referenstagning.

Alkohol- och drogmissbruk kan innebära en risk för sårbarhet. Sådant missbruk kan leda till försämrat omdöme, slarv och oakt-samhet med skyddsvärden. Missbruksproblematik kan också göra personen i fråga mottaglig för påverkan och utgöra grund för utpressning. Icke-föreskriven användning av narkotikaklassade substanser indikerar även att personen är villig att bryta mot regler. Dessa förhållanden kan påverka helhetsbedömningen. Grundutredningen bör därför omfatta uppgifter om den prövades bruk av och inställning till alkohol, narkotika och andra droger samt dopningsmedel. Även annan känd missbruks- eller beroendeproblematik, som inte är substansrelaterad, kan vara relevant att fråga om, t.ex. spelmissbruk. Personen har i sådana situationer inte sällan förlorat kontrollen över sitt beteende och kan prioritera beroendet framför andra aktiviteter, trots negativa konsekvenser. Sårbarheten i säkerhetskänslighet kan bli särskilt stor om den prövade döljer sitt missbruk.

Den som genomför grundutredningen ska inte försöka diagnostisera missbruk eller beroende, utan bör utreda om det finns indikationer på att den prövade har någon form av missbruksproblematik som kan ha betydelse från ett säkerhetsperspektiv.

Hälsotillstånd

I Säkerhetspolisens vägledning i personalsäkerhet finns exempel på frågor om hälsa som kan ställas vid en säkerhetsprovningsintervju. Utredningen kan bl.a. röra stressrelaterade symtom och personliga kriser. Vägledningen anger vidare personlighetssyndrom av narcissistisk eller antisocial form som vanligt förekommande sårbarheter.

Enligt vår mening bör uppgifter om personens fysiska och psykiska hälsa samt medicinering normalt tas med i grundutredningen. Det kan vara av betydelse att ställa frågor om förekomsten av sjukdomar eller psykisk ohälsa som kan leda till tillfälligt eller permanent försämrat omdöme och risk för att skyddsvärda uppgifter röjs. Sammantaget handlar det om att utreda om det finns hälsofaktorer som kan göra personen till en potentiell säkerhetsrisk. Således kan det röra sig om känsliga uppgifter. Det är viktigt att eventuella frågor anpassas utifrån den aktuella verksamheten och arbetsuppgifterna. Det kan noteras att ohälsa även kan vara en följd av missbruk (se föregående delavsnitt). Ett skäl att fråga om medicinering är att utreda eventuella biverkningar som kan påverka personens pålitlighet från säkerhetsynpunkt eller sårbarhet.

Syftet med frågorna och utredningen är inte att en medicinsk bedömning ska göras av om den prövade har eller har haft en viss sjukdom eller ett visst hälsotillstånd, utan att kunna identifiera om personen beskriver ett hälsotillstånd som skulle kunna få konsekvenser för säkerheten. Ett undanhållande av uppgifter om ett hälsotillstånd som i sig typiskt sett inte påverkar helhetsbedömningen men som för den prövade upplevs som känsliga kan innebära en sårbarhet.

Vi vill framhålla att upplevd eller diagnostiserad ohälsa inte i sig innebär att den prövade ska bedömas som olämplig från säkerhetsynpunkt. Det relevanta är snarare om, och på vilket sätt, förhållandet påverkar personens förmåga att hantera sin vardag och utföra sitt arbete på ett säkerhetsmässigt lämpligt sätt. Av betydelse är också om hälsotillståndet gör personen mottaglig för påverkan.

Samarbetsvilja, felaktig eller bristande information

En persons förhållningssätt till att medverka i grundutredningen och hans eller hennes pålitlighet såvitt avser lämnade uppgifter är av betydelse för säkerhetsprövningen. Här handlar det om att värdera den prövades agerande.

Om den prövade visar ovilja att samarbeta under grundutredningen eller ger felaktig eller vilseledande information, vid t.ex. ifyllandet av relevanta blanketter eller i säkerhetsprovningssamtal, eller undanhåller information, är det uppgifter som påverkar helhetsbedömningen. Det handlar alltså om att utreda om den som säkerhetsprövningen gäller i ord eller handling visat prov på örlighet, bristande tillförlitlighet eller opålitlighet, men även att fånga upp mer perifera förhållanden som den prövade anser sig ha ett behov av att hemlighålla. Sådana förhållanden kan nämligen innebära sårbarhet i säkerhetshänses.

Framkommer det efter en godkänd säkerhetsprövning att personen i fråga har eller kan ha lämnat felaktig eller vilseledande information kan det utgöra skäl för att inleda ett omprövningsförfarande.

Det kan även vara så att den prövade inte kan lämna visst efterfrågat underlag trots att han eller hon vill det. Det kan t.ex. bero på att intyg inte är tillgängliga eller går att finna. En sådan situation kan uppstå bl.a. när en person som befunnit sig i ett krigsdrabbat område säger sig ha arbetat för en hjälporganisation som vid provningstillfället är upplöst, och att intyg och referenser om verksamheten därför saknas. Att den som genomför grundutredningen inte kan få uppgifter, som den prövade lämnat om t.ex. tidigare aktiviteter, verifierade skulle kunna vara en brist i utredningen som inte kan godtas även om personen förefaller samarbetsvillig.

Det kan noteras att möjligheten att få intyg eller liknande från andra stater, kan bero på det andra landets inställning till Sverige och personen i fråga. Av samma skäl kan även ett intygs innehåll vara opålitligt.

Vilken betydelse brister i underlaget tillmäts får hanteras inom den helhetsbedömning som ska göras vid säkerhetsprövningen (se vidare avsnitt 7.6.2).

Andra relevanta uppgifter

Utöver ovan angivna omständigheter eller uppgifter kan det finnas andra uppgifter som bör tillföras grundutredningen. Vilka ytterligare uppgifter som kan vara av betydelse för säkerhetsprövningen och därmed vara av relevans kan variera från fall till fall eftersom omfattningen av grundutredningen och utförandet av den ska anpassas till vilket slag av deltagande i säkerhetskänslig verksamhet det är fråga om.

Uppgifter om personliga förhållanden, som inte omfattas av någon av de andra punkterna, bör ingå i grundutredningen om de kan leda till att antingen den prövade själv eller hans eller hennes närstående utsätts för påtryckningar som innebär att personen kan bli pressad att handla i strid med nationella säkerhetsintressen.

Som exempel på andra uppgifter kan anges företagsengagemang, bisysslor och exponering på sociala medier samt avvikande beteenden. Det kan också handla om att utreda överträdelser av säkerhetsföreskrifter, även om det inte är fråga om brott.

Uppgifter av relevans kan vidare avse uppgifter om onyanserat missnöje på arbetsplatsen eller i privatlivet, svårigheter att hantera motgångar och överdriven konfliktbenägenhet. Upplevt missnöje och bitterhet kan utgöra en sårbarhet som kan komma att utnyttjas av andra i påverkanssyfte. Det bör dock påpekas att arbetstagare, särskilt offentliganställda, har en omfattande kritikrätt inom ramen för anställningsförhållandet. Kritikrätten följer av yttrandefriheten och är av stor betydelse för en väl fungerande facklig verksamhet på arbetsplatsen. Ett missnöje på arbetsplatsen med tillhörande kritik kan leda till konflikt utan att det för den sakens skull har någon betydelse från säkerhetssynpunkt.

Uppgifter av relevans kan också avse att ett tidigare deltagande i säkerhetskänslig verksamhet avslutats för att personen inte längre anses uppfylla kraven för en godkänd säkerhetsprövning. En sådan bedömning innebär dock inte nödvändigtvis att personen vid en ny bedömning ska anses olämplig för deltagande i en annan säkerhetskänslig verksamhet.

7.5.5 Uppgiftskällor

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i säkerhetskyddslagen om att i grundutredningen ska betyg, intyg, referenser, uppgifter som den som säkerhetsprövningen gäller har lämnat och andra uppgifter ingå i den utsträckning det är relevant för prövningen samt om att vid behov ska en identitetskontroll göras.

Enligt 5 kap. 2 § andra meningen säkerhetskyddsförordningen ska grundutredningen omfatta betyg, intyg, referenser och uppgifter som den som prövningen gäller har lämnat samt andra uppgifter i den utsträckning det är relevant för prövningen. Som redan anförts kan den regleringen närmast beskrivas som vilka underlag som ska ingå i en grundutredning, vilka former av underlag som ska lämnas eller inhämtas, men inte vilka personliga förhållanden som uppgifterna ska avse.

Utredningen anser att det finns skäl att behålla regleringen och förslår att den överförs till säkerhetskyddslagen, men att den bör förtydligas.

Utredningen uppfattar förordningstexten som tvetydig i fråga om huruvida grundutredningen alltid ska omfatta betyg, intyg och referenser, oavsett om dessa i det enskilda fallet anses relevanta eller inte för säkerhetsprövningen. Det är däremot tydligt att ”andra uppgifter” ska omfattas i den utsträckning de är relevanta för prövningen. Det naturliga bör vara att vilka underlag som ska inhämtas uteslutande ska avse uppgifter som är av betydelse för säkerhetsprövningen. Det mest ändamålsenliga är därför enligt vår mening att även betyg, intyg och referenser ska ingå i grundutredningen bara när det är relevant för säkerhetsprövningen och att detta framgår av författningstexten. Följaktligen föreslår vi en ändring med innebörden att endast för prövningen relevant underlag behöver omfattas av en grundutredning.

7.5.6 Ansvar för att relevanta uppgifter inhämtas eller lämnas

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon ny bestämmelse om att den som säkerhetsprövningen gäller ska ansvara för att lämna alla uppgifter som kan ha betydelse för säkerhetsprövningen.

Nästa fråga att överväga är vem eller vilka som ska ansvara för att grundutredningen tillförs de uppgifter om personliga förhållanden som är av betydelse för säkerhetsprövningen.

Säkerhetspolisen har i sin hemställan föreslagit att den som prövningen gäller ska ansvara för att lämna alla uppgifter som kan ha betydelse för säkerhetsprövningen. Enligt myndigheten är det övergripande problemet att regleringen på området är för otydlig. Myndigheten anser vidare att ett tydliggörande av att den prövade ansvarar för att underlaget är tillräckligt innebär att han eller hon bär risken att inte bli godkänd vid säkerhetsprövningen.

Det är den som bedriver den säkerhetskänsliga verksamheten som har ansvaret för att vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs, t.ex. att personer säkerhetsprövas om de ska delta eller deltar i sådan verksamhet. Enligt utredningens mening bör det också vara verksamhetsutövaren, eller den som annars ansvarar för säkerhetsprövningen, som bör se till att alla uppgifter av betydelse för säkerhetsprövningen lämnas eller inhämtas. En reglering som innebär att ansvaret för delar av grundutredningen läggs på den som är föremål för säkerhetsprövningen skulle avvika från hur ansvaret enligt säkerhetsskyddslagen i övrigt är upplagt.

Förvaltningslagen (2017:900) gäller för förvaltningsmyndigheterna och utredningen anser att ett säkerhetsprövningsärende är ärendehandläggning enligt förvaltningslagen. En myndighet ska, enligt 23 § förvaltningslagen, se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Säkerhetsprövningen ska, enligt nuvarande reglering, utmynna i ett ställningstagande, ett beslut, om den prövade kan antas vara pålitlig från säkerhetssynpunkt eller inte. Det kan uttryckas som att fråga är om personen har blivit godkänd eller inte i säkerhetsprövningen. Beslutet kan bli till nackdel för den som prövats. Det framstår mot den bakgrunden som främmande att ålägga den som ska prövas att bära ansvaret för att alla uppgifter av relevans tillförs utredningen. Det är verksamhetsutövaren, eller den som annars har ansvar för grundutredningen, som bör vara den som bäst kan avgöra vilka uppgifter som kan ha betydelse för prövningen i det enskilda fallet.

Efter att det tydliggjorts vilka uppgifter som är av betydelse i det enskilda fallet kan avsaknad av sådana uppgifter eller andra relevanta brister i efterfrågat underlag innebära att den som prövningen gäller inte uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning. Den prövade

har dock inte ansvar för att ytterligare uppgifter, som inte efterfrågats av den som genomför grundutredningen, tillförs.

Det förslag som utredningen lämnat om att det ska tydliggöras vad grundutredningen normalt ska omfatta (se avsnitt 7.5.4) gör, enligt utredningens mening, att det inte heller finns ett behov av att reglera den nu behandlade frågan som ett ansvar för den som provas. Lämnande av felaktig information eller undanhållande av betydelsefulla uppgifter under grundutredningen bör nämligen i sig kunna leda till att den som provas inte anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten (om helhetsbedömningen se avsnitt 7.6.2).

Ansvar för att begära relevanta uppgifter och dokumentation bör alltså ligga hos verksamhetsutövaren eller den som annars har ansvaret för den samlade bedömningen. Följaktligen föreslår vi ingen ny reglering om detta.

7.6 Krav på underlaget och konsekvenser av brister i utredningen

7.6.1 Uppdraget och gällande reglering

Slutligen ska utredningen i denna del föreslå vilka krav som ska ställas på underlaget vid en säkerhetsprövning och vilka konsekvenserna bör vara för säkerhetsprövningen vid brister i underlaget.

Säkerhetspolisen har i sin hemställan föreslagit att för en godkänd säkerhetsprövning måste uppgifterna som har lämnats, oavsett om de härstammar från Sverige eller utlandet, kunna bedömas som tillförlitliga och att avsaknad av tillförlitliga uppgifter eller andra brister i utredningen ska utgöra hinder mot en godkänd säkerhetsprövning.

Av varken säkerhetsskyddslagen eller säkerhetsskyddsförordningen framgår det vad säkerhetsprövningen ska utmynna i eller hur brister i utredningen ska hanteras.

I Säkerhetspolisens vägledning i personalsäkerhet anges följande. För en godkänd säkerhetsprövning måste lämnade uppgifter kunna bedömas som tillförlitliga. Efter genomförd utredning ska en helhetsbedömning av alla uppgifter som framkommit i säkerhetsprövningen göras. Avsaknad av tillförlitliga uppgifter eller andra brister av betydelse för utredningen skulle kunna utgöra hinder mot godkänd säkerhetsprövning.

Säkerhetspolisens vägledning utgör emellertid inte bindande regler utan är en hjälp vid tillämpningen av säkerhetsskyddsregleringen.

Enligt utredningens mening behöver frågorna vi ska överväga i denna del ta sin utgångspunkt i den helhetsbedömning som ska göras vid en säkerhetsprövning (se avsnitt 7.3) och vår bedömning att begreppet pålitlig från säkerhetssynpunkt bör ersättas med begreppet lämplig från säkerhetssynpunkt (se avsnitt 7.4). Detta behandlas nedan i avsnitt 7.6.2. Frågan om hur brister i underlaget ska hanteras behandlas i avsnitt 7.6.4.

7.6.2 Helhetsbedömning

Utredningens förslag: Det införs en ny reglering i säkerhetsskyddslagen om att det vid säkerhetsprövningen ska göras en samlad bedömning av om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Den samlade bedömningen ska innefatta en bedömning av om den prövade kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och en bedömning av om den prövade kan antas vara i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid den samlade bedömningen ska även beaktas sådana omständigheter som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende.

Regleringen ersätter den nuvarande bestämmelsen om syftet med säkerhetsprövningen.

Samlad bedömning

Som redan anförts (se avsnitt 7.3) får regleringen i 2 kap. 4 § och 3 kap. 2 och 4 §§ säkerhetsskyddslagen anses innebära att vid säkerhetsprövningen ska det göras en helhetsbedömning av om den prövade sammantaget kan antas vara pålitlig från säkerhetssynpunkt. Att det ska vara fråga om en helhetsbedömning, av de uppgifter och omständigheter som ska ligga till grund för bedömningen, framgår dock inte direkt av lagtexten. Vi gör bedömningen att det skulle vara av värde att uttryckligen i säkerhetsskyddslagen ange att vid säkerhetsprövningen ska det göras en samlad bedömning av underlaget, en helhetsbedömning.

I avsnitt 7.4 behandlar utredningen frågan om det finns anledning att använda ett annat begrepp än ”pålitlig från säkerhetssynpunkt” för den helhetsbedömning som ska göras. Utredningen har där gjort bedömningen att begreppet bör ersättas med ”lämplig från säkerhetssynpunkt”. Som framgår av det avsnittet anser utredningen att en pålitlighetsbedömning bör ingå som en del av en övergripande lämplighetsbedömning.

Utredningen föreslår att det i säkerhetsskyddslagen införs en reglering om att säkerhetsprövningen dels ska utmynna i en samlad bedömning, dels att den bedömningen ska avse den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. På så sätt tydliggörs att säkerhetsprövningen ska utmynna i en bedömning och att det ska vara fråga om en helhetsbedömning.

Syftesbestämmelsen om lojalitets-, pålitlighets- och sårbarhetsbedömning

Kap. 3 i säkerhetsskyddslagen – om säkerhetsprövning – anger i 2 § att säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i lagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt och att vid prövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetskänseende. Regleringen uppfattas inte som enbart en reglering om syftet med säkerhetsprövningen, utan som en materiell reglering om vilken prövning som ska göras. Enligt vår mening borde det vara mer ändamålsenligt att regleringen i stället anger just vilka bedömningar prövningen ska innefatta.

I förarbetena till den nu gällande säkerhetsskyddslagen (prop. 2017/18:89, s. 79) uttalas att lagstiftningen bör vara tydlig när det gäller kraven på en säkerhetsprövning. Vi föreslår därför en ändring i regleringen. Enligt vår mening behövs ingen regel om syftet med säkerhetsprövningen, utan vi föreslår att den regeln ersätts med en materiell reglering av vilken det framgår att det ska göras en samlad bedömning av om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Den regleringen föreslås kompletteras med en text om att den samlade bedömningen ska innefatta en bedömning av om den prövade kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och en bedömning av om den prövade kan antas i övrigt pålitlig från säkerhets-

synpunkt samt att vid den samlade bedömningen ska även beaktas omständigheter som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende. Förslaget innebär således inte någon ändring i sak, utan tydliggör den nuvarande syftesbestämmelsens materiella innehåll, dvs. att vid säkerhetsprövningen ska helhetsbedömningen innefatta en lojalitets-, pålitlighets- och sårbarhetsbedömning.

7.6.3 Definitionen av personalsäkerhet

Utredningens förslag: Definitionen av personalsäkerhet i säkerhetsskyddslagen ändras så att det i första punkten anges att personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är lämpliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig.

Utredningens bedömning: Begreppet pålitlig från säkerhetssynpunkt i säkerhetsskyddsförordningen bör bytas ut mot begreppet lämplig från säkerhetssynpunkt.

Utredningen har ovan (avsnitt 7.6.2) föreslagit att det införs en bestämmelse som anger att den samlade bedömningen vid säkerhetsprövning ska avse om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Förslaget medför ett behov av att ändra definitionen av personalsäkerhet i 2 kap. 4 § 1 säkerhetsskyddslagen. Där anges att personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig. Utredningen förslår att definitionen i den delen ändras och att begreppet pålitlig från säkerhetssynpunkt ersätts med begreppet lämplig från säkerhetssynpunkt.

Även i säkerhetsskyddsförordningen används begreppet pålitlig från säkerhetssynpunkt, t.ex. i 5 kap. 4 § säkerhetsskyddsförordningen om dokumentation. Begreppet i denna bestämmelse bör ersättas med ”lämplig från säkerhetssynpunkt”, se vidare avsnitt 8.3.3.

7.6.4 Underlagets tillförlitlighet och brister i underlaget

Utredningens bedömning: Det finns inget behov av att införa någon ny uttrycklig bestämmelse om att de uppgifter som lämnas vid säkerhetsprövningen ska vara tillförlitliga och att brister i underlaget ska innebära hinder för en godkänd säkerhetsprövning.

Utredningen ska bedöma om det behövs en reglering om att de uppgifter som lämnas vid säkerhetsprövningen ska vara tillförlitliga och om att brister i underlaget ska innebära hinder för en godkänd säkerhetsprövning.

Den norska säkerhetsskyddslagstiftningen kräver att det vid säkerhetsprövningen måste finnas uppgifter från tillförlitliga källor för att den kontrollerade ska kunna godkännas. Den regleringen anger också bristande möjlighet att genomföra tillfredsställande bakgrundskontroll som ett förhållande att beakta särskilt vid säkerhetsprövningen.

Det skulle kunna vara positivt för verksamhetsutövare att det specificeras vilka förhållanden som utgör hinder för en godkänd säkerhetsprövning.

Det finns också särskilda utmaningar med att göra vissa bakgrundskontroller, t.ex. av personer med utländsk anknytning. I sin hemställen har Säkerhetspolisen framhållit att uppgifterna i officiella register ofta är betydligt mer begränsade än i andra fall, liksom möjligheten att kontakta tidigare arbetsgivare. Begränsade möjligheter att genomföra bakgrundskontroller öppnar också möjligheter för främmande makt att fabricera identiteter och skicka en person till Sverige för att på sikt söka t.ex. en befattning placerad i säkerhetsklass.

En samlad bedömning av hela underlaget, vari grundutredningen ingår, innebär att värdera de uppgifter som inhämtats och lämnats, men även att i förekommande fall värdera den omständigheten att uppgifter efterfrågats men uteblivit. Vid prövningen om det kan anses att personen är lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten framstår det som naturligt att ett bristande underlag eller uppgifter som inte framstår som tillförlitliga får betydelse för de bedömningar som ingår i helhetsbedömningen. Avsaknad av relevanta uppgifter skulle således kunna anses innebära t.ex. en potentiell sårbarhet i säkerhetskänsliga omständigheter och därmed utmyнна i en samlad bedömning att personen inte kan anses lämplig från säker-

hetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Enligt utredningens mening är det inte nödvändigt att detta uttryckligen anges i lagen, utan det blir den naturliga följderna av att det ska göras en helhetsbedömning. Därutöver föreslår vi att det uttryckligen ska regleras att den prövades samarbetsvilja och bristande information under grundutredningen kan vara av betydelse för säkerhetsprövningen och således bör beaktas i normalfallet (se avsnitt 7.5.4). Utredningen gör således bedömningen att det inte finns något behov att införa någon ny bestämmelse om att de uppgifter som lämnas vid säkerhetsprövningen ska vara tillförlitliga eller att brister i underlaget ska innebära hinder för en godkänd säkerhetsprövning.

I de fall det framkommer säkerhetsmässigt problematiska omständigheter eller brister, måste dessa vägas mot eventuella förmildrande omständigheter och styrkor. Det innebär att en person, beroende på omständigheterna, kan bedömas uppfylla kraven för en godkänd säkerhetsprövning även om det föreligger t.ex. identifierade sårbarheter. Helhetsbedömningen bör även ta hänsyn till om det är möjligt att omhänderta t.ex. sådana sårbarheter genom att det vidtas kompensatoriska åtgärder, exempelvis samtal eller restriktioner.

Toleransen för oklarheter bör vara mindre i högre säkerhetsklasser, exempelvis om det inte går att klargöra vissa omständigheter. Det innebär i praktiken att en person kan bedömas uppfylla kraven för en godkänd säkerhetsprövning i säkerhetsklass 3, men inte i säkerhetsklass 1 eller 2.

I kommittédirektiven anges att några remissinstanser i sina svar på Säkerhetspolisens hemställan lyft frågor om hur de av Säkerhetspolisen föreslagna kraven på säkerhetsprövningen förhåller sig till personer som genomför pliktjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Remissinstanserna har pekat på risken för att fler av de som är placerade i Försvarmaktens krigsorganisation eller som ska skrivas in till grundutbildning med värnplikt, dvs. personer som inte nödvändigtvis frivilligt sökt sig till myndigheten i fråga, undkommer totalförsvarsplikten genom att inte lämna tillräckliga uppgifter (se även avsnitt 5.2.2). Vi lämnar emellertid inte något förslag om att den prövade ska ansvara för att alla relevanta uppgifter tillförs utredningen eller att brister i underlaget ska utgöra hinder mot godkänd säkerhetsprövning. Med våra förslag och de bedömningar vi gjort ovan saknas således anledning att överväga en särskild ordning

för totalförsvarspliktiga med undantag från ansvar för underlaget vid säkerhetsprövningen.

7.7 Behörighet att medverka i säkerhetskänslig verksamhet

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i säkerhetsskyddslagen om att behörig att få del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt är endast den som vid en säkerhetsprövning har bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten och har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd samt behöver uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt medverka i den.

Utredningens bedömning: Regleringen i 2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen bör upphöra att gälla.

Säkerhetsskyddslagen riktar sig till den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet (1 kap. 1 §). Lagen innehåller bestämmelser om vilka skyldigheter en verksamhetsutövare har och om olika säkerhetsskyddsåtgärder (2 kap.) I 2 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen anges att personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig, och säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd. I lagen anges också vem som ska säkerhetsprövas (3 kap. 1 §). Däremot framgår inte uttryckligen av lagen att den som inte godkänts vid säkerhetsprövningen inte kan anlitas eller inte är behörig att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Sådan reglering finns endast på förordningsnivå.

I 2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen anges att behörig att få del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt är, om inte något annat följer av bestämmelser i lag, endast den som har bedömts pålitlig från säkerhetssynpunkt, har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd,

och behöver uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt medverka i den.

Det framstår, enligt utredningens mening, som inkonsekvent att inte behörighetsfrågan framgår direkt av säkerhetsskyddslagen. Med beaktande av detta och utredningens förslag ovan föreslår vi att säkerhetsskyddsförordningens bestämmelse om behörighet att medverka i säkerhetskänslig verksamhet tas bort och att det införs en ny bestämmelse om sådan behörighet i säkerhetsskyddslagen.

Vi föreslår att bestämmelsen i säkerhetsskyddslagen ska ange att behörig att få del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt ska endast vara den som vid en säkerhetsprövning har bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Det bör tydliggöras att den samlade lämplighetsbedömningen ska ha skett vid en säkerhetsprövning. Regleringen om att personen ska ha tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd, och behöver uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt medverka i den, bör överföras oförändrad från säkerhetsskyddsförordningen.

7.8 Diskrimineringslagen och arbetsgivares rehabiliteringsansvar

7.8.1 Kort om förhållandet till diskrimineringslagen

Av 2 kap. 1 § diskrimineringslagen framgår att en arbetsgivare inte får diskriminera arbetstagare, arbetssökande, praktikanter och inhyrd arbetskraft.

Enligt 1 kap. 4 § 1 diskrimineringslagen avses med direkt diskriminering att någon missgynnas genom att behandlas sämre än någon annan behandlas, har behandlats eller skulle ha behandlats i en jämförbar situation, om missgynnandet har samband med t.ex. etnisk tillhörighet. En annan form av diskriminering som omfattas av diskrimineringsförbudet är indirekt diskriminering (1 kap. 4 § 2 diskrimineringslagen). Med indirekt diskriminering avses att någon missgynnas genom tillämpning av en bestämmelse, ett kriterium eller ett förfaringssätt som framstår som neutralt men som kan komma att särskilt missgynna personer med bl.a. viss etnisk tillhörighet, såvida inte bestämmelsen, kriteriet eller förfaringssättet har ett berättigat

syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet. Även trakasserier som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna omfattas av diskrimineringsförbudet. Med trakasserier avses ett uppträdande som kränker någons värdighet och som har samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Därutöver finns ytterligare former av diskriminering (se 1 kap. 4 § 3, 5–6 diskrimineringslagen).

Diskrimineringslagens förbud avser diskrimineringsgrunderna kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionsnedsättning, sexuell läggning och ålder.

Direkt diskriminering avser situationer där det finns ett orsakssamband mellan missgynnandet och diskrimineringsgrunden. Sambandet kan vara starkt eller svagt. Om avsikten är att missgynna en person på grund av någon av diskrimineringsgrunderna är sambandet allra starkast. En diskriminerande avsikt är dock ingen förutsättning för att det ska vara fråga om diskriminering. Det krävs visserligen att den som missgynnar någon annan känner till diskrimineringsgrunden, t.ex. att arbetsgivaren är medveten om arbetstagarens etniska tillhörighet. Det är dock tillräckligt att hänsyn till någon av diskrimineringsgrunderna är en av flera orsaker till handlandet. Den aktuella diskrimineringsgrunden behöver alltså inte vara det enda eller det avgörande skälet för beslutet (prop. 2007/08:95 s. 488 f.). Lokutionen ”samband med” avser att markera att det är tillräckligt att diskrimineringsgrunden finns med som en av flera orsaker till missgynnandet (se t.ex. AD 2011 nr 2).

Diskrimineringsförbudet är vidsträckt på så sätt att det inte är nödvändigt att en person har missgynnats på grund av egenanknytning till någon av diskrimineringsgrunderna. Kravet på orsakssamband kan också vara uppfyllt vid ”felaktigt förmodad” tillhörighet till någon av de skyddade grupperna. Om någon t.ex. nekas anställning därför att arbetsgivaren tar avstånd från personer som bekänner sig till en viss religion och felaktigt tror att den arbetssökande har den religionen finns det ett orsakssamband, även om antagandet i sig är oriktigt. På samma sätt kan det förhålla sig om en person diskrimineras på grund av att han eller hon har en indirekt anknytning till en av diskrimineringsgrunderna. Det kan t.ex. röra sig om att en person missgynnas eftersom han eller hon antagit sin frus eller makes utländska efternamn (prop. 2007/08:95, s. 488 f.).

I 6 kap. 3 § diskrimineringslagen finns en särskild bevisbörde-regel. Av bestämmelsen framgår att om den som anser sig ha blivit diskriminerad visar omständigheter, som ger anledning att anta att han eller hon har blivit diskriminerad, ska motparten visa att diskriminering inte har förekommit. Bestämmelsen har uppfattats som en presumtionsregel. Förutsatt att käranden kan visa att det förekommit ett missgynnande och att det varit fråga om en jämförbar situation antas det finnas ett samband med diskrimineringsgrunden. Under sådana förhållanden blir det upp till motparten att styrka att det fanns andra sakliga skäl för handlandet än just diskrimineringsgrunden, dvs. bryta orsakssambandet (prop. 2007/08:95, s. 561).

Under grundutredningen och den särskilda personutredningen samt vid beslut och bedömningar såvitt avser personer där någon av diskrimineringsgrunderna kan vara aktuell finns det anledning att beakta diskrimineringslagens olika diskrimineringsförbud. En grundutredning och särskild personutredning innefattar typiskt sett frågor som kan uppfattas som integritetskänsliga och som kan ha samband med någon av diskrimineringsgrunderna. Som framgår av avsnitt 7.5.2 gör utredningen bedömningen att det bör införas regler om grundutredningen i säkerhetsskyddslagen och i avsnitt 7.5.4 föreslås att det i lag anges vilka personliga förhållanden som en grundutredning bör omfatta. Detta ger verksamhetsutövaren stöd för att fråga om och utreda flera omständigheter som rör personliga förhållanden. Grundutredningen och den särskilda personutredningen måste dock genomföras så att den prövades värdighet inte kränks. Som redogjorts för ovan kan det vid direkt diskriminering dessutom vara tillräckligt med ett svagt orsakssamband för att det ska vara fråga om en överträdelse av diskrimineringsförbudet. Vidare kan det räcka att hänsyn till den aktuella diskrimineringsgrunden är en av flera orsaker till ett visst handlande.

Enligt utredningens mening är det således viktigt att vid säkerhetsprövningen vara medveten om diskrimineringslagens reglering både vid genomförandet av grundutredningen och vid bedömningarna. De bedömningar som görs vid säkerhetsprövningen får inte göras slentrianmässigt och måste i sin tur grunda sig på seriösa bedömningar av utredningsunderlaget för att inte riskera att bedömas som diskriminerande. En verksamhetsutövare måste dock vid den samlade bedömningen kunna utgå från uppgifter från t.ex. Säkerhetspolisen om

relevanta hotbilder. Frågan om vad som i ett enskilt fall utgör diskriminering är dock en fråga för rättstillämpningen.

7.8.2 Kort om förhållandet till arbetsgivares ansvar för arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilitering

Arbetsgivaren ansvarar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen som syftar till återgång i arbete hos arbetsgivaren. Exempel på arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder är anpassning, arbetsträning och utbildning.

Arbetsgivarens rehabiliteringsansvar gäller när arbetstagaren på grund av skada eller sjukdom som tar sig fysiska eller psykiska uttryck inte, helt eller delvis, kan utföra sitt ordinarie arbete. Det saknar betydelse om skadan eller sjukdomen uppkommit på eller utanför arbetet. Gränsdragningsproblem kan uppstå när det gäller vad som ska betraktas som sjukdom eller inte. I det sammanhanget kan missbruksproblematik av sjukdomskaraktär nämnas. Ett alkoholmissbruk som nått nivån av sjukligt beroende kan t.ex. klassas som sjukdom.

Den rättsliga regleringen för anpassnings- och rehabiliteringsansvaret återfinns i 3 kap. 2 a och 3 §§ arbetsmiljölagen (1977:1160), 30 kap. 6 och 6 a §§ socialförsäkringsbalken och 7 § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Av bestämmelserna följer i stora drag att arbetsgivaren har ansvar för att utreda behovet av arbetsanpassning och rehabilitering. Rehabiliteringsansvaret är uppfyllt när alla rimliga och skäligen åtgärder är uttömda eller när arbetstagaren underlåter att delta i rehabiliteringen på ett sådant sätt att det inte kan krävas av arbetsgivaren att rehabiliteringsarbetet fortsätter. Sjukdom utgör inte sakliga skäl för uppsägning, om inte alla rimliga åtgärder vidtagits och arbetstagaren inte kan utföra något arbete av betydelse för arbetsgivaren.

I samband med en säkerhetsprövning kan arbetsgivaren få kännedom om omständigheter beträffande arbetstagaren som rör missbruk och/eller hälsotillstånd. Utöver att uppgifterna kan ha betydelse för säkerhetsprövningen kan även arbetsgivarens rehabiliteringsansvar aktualiseras. Det är av vikt att beakta förekomsten av parallella regelverk och vara medveten om rehabiliteringsansvaret även för det fall en redan anställd inte godkänns vid en säkerhetsprövning.

7.9 Behandling av personuppgifter vid grundutredningen

Utredningens bedömning: Det finns inte behov av att införa ytterligare bestämmelser för den personuppgiftsbehandling som kan komma att utföras vid grundutredningar.

Vid de grundutredningar som genomförs med stöd av säkerhets- skyddsregleringen kommer personuppgifter att behöva behandlas, t.ex. namn, personnummer och adress- och kontaktuppgifter. Grund- utredningen kan också innebära behandling av för den enskilde känsliga uppgifter, t.ex. om hälsa och etniskt ursprung. Personuppgifterna kan också röra lagöverträdelser.

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 (allmän dataskyddsförordning), i det följande EU:s dataskyddsförordning, utgör grunden för generell personuppgiftsbehandling inom EU. Det innebär att EU:s dataskyddsförordning ska tillämpas i aktuell verksamhet. I svensk rätt kompletteras EU:s dataskyddsförordning av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

I de fall grundutredningen innefattar sökning i öppna källor, liksom när uppgifter som kan knytas till den prövade i övrigt tillförs grundutredningen, kan således verksamhetsutövaren behöva beakta reglerna på personuppgiftsområdet, bl.a. kraven på rättslig grund, korrekthet, ändamål, information och gallring (se artiklarna 5, 6, 12 och 17 i EU:s dataskyddsförordning).

När det gäller frågan om rättslig grund för behandlingen av personuppgifter gör utredningen bedömningen att behandlingen är nödvändig dels för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning), dels för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning). De rättsliga grunderna är fastställda i säkerhetsskyddslagen på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning (jfr

prop. 2017/18:105, s. 56–57). Lagen uppfyller kravet i artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning om att den nationella rätten ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (se vidare nedan).

Vad gäller frågan om personuppgiftsbehandlingen är proportionerlig bör beaktas att de uppgifter som kommer att behandlas inbegriper sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning och uppgifter om lagöverträdelse (artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning). Intrånget i den provades personliga integritet bedöms därför vara betydande, men samtidigt framstår sådan hantering som nödvändig med hänsyn till Sveriges säkerhet.

Enligt artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. När det gäller artikelns krav på författningsreglering gör vi följande överväganden.

I 3 kap. 8 § första stycket lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning anges att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning – dvs. uppgifter som rör dokumenterade brott – får behandlas av myndigheter. Enligt paragrafens andra stycket får även andra än myndigheter behandla sådana personuppgifter, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna följa föreskrifter om arkiv.³ För att känsliga personuppgifter ska få behandlas krävs att uppgifterna ursprungligen behandlades med stöd av artikel 9.2 i EU:s dataskyddsförordning. På motsvarande sätt ställs för enskilda arkivinstitutions behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelse krav på att den ursprungliga behandlingen gjordes med stöd av artikel 10. Denna reglering medför inte någon rätt för enskilda verksamhetsutövare att behandla sådana uppgifter i säkerhetsprövningssyfte.

Som huvudregel får alltså bara myndigheter behandla personuppgifter om lagöverträdelse, och endast om det är nödvändigt för uppdraget som myndighet har och det finns en rättslig grund för att

³ Riksarkivets föreskrifter innehåller bestämmelser som medger behandling av känsliga personuppgifter när personuppgifter behandlas för arkivändamål av allmänt intresse. Detsamma gäller när enskilda arkivinstitutioner i egenskap av personuppgiftsansvariga behandlar personuppgifter som rör lagöverträdelse.

behandla uppgifterna. Behandlingen ska också följa övriga dataskyddsregler som är tillämpliga i verksamheten. Enligt 5 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning får emellertid personuppgifter som rör lagöverträdelse behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras (punkten 1), eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras (punkten 2). En sådan rättslig förpliktelse får enligt vår mening anses följa av säkerhetsskyddsregleringen (se särskilt nuvarande 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen), i vart fall sammantaget med vårt förslag till lagreglering om att grundutredningen ska omfatta brottslighet. Regleringen innebär att verksamhetsutövare, även enskilda sådana, bör ställa frågor till den prövade bl.a. om hans eller hennes, och eventuellt närståendes, lagöverträdelse. Därmed framgår att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas vid en grundutredning för att bedöma om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Till detta kommer specialreglering på området för vissa myndigheters hantering av personuppgifter i sina respektive verksamheter, såsom lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten, lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. EU:s dataskyddsförordning är emellertid inte tillämplig på denna personuppgiftsbehandling (se 1 kap. 3 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning).

Utredningen gör således bedömningen att befintlig reglering sammantaget med de föreslagna bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen är tillräcklig för den personuppgiftshantering som kan komma att utföras med anledning av genomförandet av grundutredningen och säkerhetsprövningen.

Utredningen förutsätter att berörda aktörer ser över sina respektive regleringar avseende behandling av personuppgifter för att säkerställa att de täcker in sådan eventuellt ökad personuppgiftsbehandling som kan komma att aktualiseras med anledning av de föreslagna bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen.

Det kan tilläggas att det i 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns en bestämmelse som tar sikte på att skydda uppgifter om enskilda personliga förhållanden som förekommer i angelägenhet som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen. Till skillnad från övrig reglering om hur enskildas personuppgifter behandlas syftar emellertid bestämmelser om sekretess endast till att hindra att uppgifter lämnas ut i strid med det intresse som sekretessen avser att skydda (se vidare nästa delavsnitt).

7.10 Offentlighet och sekretess

Utredningens bedömning: Det finns inte något behov av ändringar i offentlighets- och sekretesslagen. Inte heller behöver det införas någon ny bestämmelse om tystnadsplikt i annan författning.

Utgångspunkter

Som angetts i det föregående delavsnittet kan en säkerhetsprövning innebära behandling av känsliga personuppgifter. Bestämmelserna om grundutredningen medför att de som genomför en sådan utredning kommer att få tillgång till skyddsvärda uppgifter om både personer som säkerhetsprövas och deras närstående. Det behöver säkerställas att dessa uppgifter åtnjuter ett fullgott skydd mot röjande. I offentlighets- och sekretesslagen finns flera bestämmelser som kan vara tillämpliga på uppgifter hos myndigheter (se även avsnitt 3.2.2). I 8 kap. 1 och 2 §§ säkerhetsskyddslagen finns regler om tystnadsplikt. I 2 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen anges vidare att en verksamhetsutövare ska upplysa den som tillåts ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter om räckvidden och innebörden av den sekretess och tystnadsplikt som följer av offentlighets- och sekretesslagen respektive 8 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen.

Sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och reglering om tystnadsplikt

En sekretessprövning kan aktualiseras i fråga om uppgifter som förekommer i grundutredningen.

Enligt 35 kap. 1 § första stycket tredje punkten offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men och uppgiften förekommer i angelägenhet som avser säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen. Sekretessen gäller alltså med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder presumtion för sekretess.

Enligt förarbetena till den nämnda bestämmelsen (prop. 2017/18:89, s. 101 f.) kan det exempelvis vara fråga om uppgifter som kommer fram under säkerhetsprövningen vid en intervju med den prövade eller vid kontakter med tidigare arbetsgivare. I propositionen anförts vidare att underlaget i den delen kan innebära tillgång till uppgifter som från integritetssynpunkt kan vara minst lika känsliga som uppgifter som lämnats ut efter en registerkontroll och den enskildes intresse av skydd mot att sådana uppgifter röjs väger i dessa fall över enskildas intresse av insyn i offentlig verksamhet.

Uppgifter om personliga förhållanden som tillförs grundutredningen omfattas alltså av sekretesskyddet.

Därutöver kan sekretess enligt 18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen till skydd för det allmännas intresse av att förebygga och beivra brott vara tillämplig, såväl hos Registerkontrolldelegationen inom Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten som lämnar ut uppgifterna, som hos en myndighet som genomför säkerhetsprövningen.

Av 3 kap. 20 § säkerhetsskyddslagen framgår att sekretess också kan gälla gentemot den prövade själv, t.ex. om det föreligger förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 § eller försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (se vidare nästa delavsnitt).⁴ Sekretess för uppgifter i angelägenhet som avser säker-

⁴ Huvudregeln i offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess till skydd för den enskilde inte gäller i förhållande till den enskilde själv (12 kap. 1 §). Uppgifter som är sekretessbelagda enligt denna paragraf kan alltså inte hållas hemliga för den kontrollerade själv så länge sekretessen gäller endast till förmån för honom eller henne. Regeln kan emellertid hindra att uppgifterna lämnas ut t.ex. därför att de skulle skada någon närstående till den kontrollerade. Det bör också observeras att reglerna i t.ex. 15 eller 18 kap. om sekretess till skydd för allmänna intressen

hetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen gäller alltså hos alla myndigheter som tar befattning med en sådan fråga.

Till skillnad mot offentliga verksamhetsutövare och berörda myndigheter omfattas inte de enskilda verksamhetsutövarnas hantering av sådana uppgifter av offentlighets- och sekretesslagen. Den lagen är, med vissa undantag, endast tillämplig vid myndigheters hantering av handlingar. Bestämmelser om tystnadsplikt för privata aktörer finns dock i vissa specialförfattningar.

För enskild verksamhet finns en bestämmelse i 8 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen om tystnadsplikt. Enligt bestämmelsen får den som med stöd av lagen fått del av uppgifter som förekommer i angelägenhet som avser säkerhetsprövning inte obehörigen röja eller utnyttja dessa uppgifter. Bestämmelsen innebär alltså en tystnadsplikt för personer hos den enskilda verksamhetsutövaren och tar sikte på att skydda enskildas integritet vid säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen. Tystnadsplikten gäller bl.a. uppgifter om den prövade som kommit fram vid en grundutredning, t.ex. vid en säkerhetsprövningsintervju. Brott mot tystnadsplikten är straffsanktionerat genom 20 kap. 3 § brottsbalken.⁵ Att tystnadsplikten avgränsas med ett obehörighetsrequisit innebär bl.a. att uppgifter kan lämnas ut med samtycke, till behörig myndighet eller annars som en följd av en skyldighet i lag eller författning.

Sekretess till skydd för allmänna intressen och reglering om tystnadsplikt

Enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgifter som angår Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör en annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet om uppgifterna röjs.

samtidigt kan vara tillämplig på uppgifterna. Sådana regler gäller också i förhållande till den kontrollerade.

⁵ Författningsreglerad tystnadsplikt, oavsett om den följer av bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen eller av annan lag, utgör en inskränkning av yttrandefriheten enligt regeringsformen.

Enligt utredningens mening kan bestämmelserna om utrikessekretess aktualiseras i fråga om uppgifter hos offentliga verksamhetsutövare som inkommit från t.ex. andra EU-medlemsstaters myndigheter.

Enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs, så kallad försvarssekretess. Försvarssekretess kan aktualiseras hos berörda myndigheter i den mån det förekommer uppgifter vars röjande medför att verksamheter av betydelse för Sveriges säkerhet hotas.

Vidare anges i 8 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen att den som på grund av anställning eller på annat sätt deltar eller har deltagit i säkerhetskänslig verksamhet, inte får obehörigen röja eller utnyttja säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Den som har deltagit i säkerhetskänslig verksamhet får alltså inte obehörigen föra vidare eller på annat sätt utnyttja uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som Sverige i förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation har åtagit sig att skydda.

I fråga om hur tystnadsplikten förhåller sig till meddelarfriheten bör vissa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen noteras. Av 7 kap. 3 § första punkten tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen följer att meddelarfriheten är inskränkt om ett uppgiftslämnande är straffbart, som bl.a. spioneri, grovt spioneri eller grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott.

I betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82, s. 126) påpekas att varken reglering i säkerhetsskyddslagen eller reglerna i offentlighets- och sekretesslagen tar sikte på enskilda leverantörer som verksamhetsutövaren har ingått säkerhetsskyddsavtal med. Där anges vidare att det vanliga förfarandet är att verksamhetsutövaren i avtal ställer krav på att leverantören ingår individuella sekretessförbindelser med sina medarbetare samt att medarbetarens sekretessåtagande då gäller enbart i förhållande till arbetsgivaren, och att en överträdelse av ett sådant avtal inte leder till ansvar för brott mot tystnadsplikten.

Sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess

En uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen får som utgångspunkt inte röjas för enskilda eller andra myndigheter (8 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen). För att tillgodose myndigheters behov av information och informationsutbyte i sin verksamhet finns flera undantag från huvudregeln om sekretess mellan myndigheter. Sådana sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess finns huvudsakligen i 10 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen kan vara tillämplig i fall där någon av de övriga sekretessbrytande reglerna inte gäller, men ska tillämpas restriktivt (se prop. 1979/80:2 Del A med förslag till sekretesslag m.m., s. 465 och 494).

Om den som uppgiften avser är part i ett ärende hos en myndighet eller mål i domstol, kan han eller hon emellertid ändå ha rätt att få del av de sekretessbelagda uppgifterna. Endast i den mån det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs, kan parten vägras att ta del av detta (se 10 kap. 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen).

Enligt den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen får en uppgift som omfattas av sekretess lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att lämna uppgiften har företräde framför det intresse som sekretessen har att skydda. Generalklausulen kan inte tillämpas om utlämnandet strider mot lag eller förordning. Bestämmelsen är subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska alltså inte tillämpas om någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas.

Enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Det finns således flera sekretessbrytande bestämmelser som kan tillämpas för att uppgifter som omfattas av sekretess ska kunna lämnas mellan myndigheter, om än dessa ofta kräver en prövning i det enskilda fallet.

Sammantaget finns det enligt utredningens mening inte behov av att med anledning av våra förslag om grundutredningen införa nya sekretessbrytande bestämmelser eller någon bestämmelse om uppgiftsskyldighet som främjar informationsutbyte mellan offentliga verksamhetsutövare.⁶

Utredningen föreslår i kap. 10 att vissa säkerhetsprövningsbeslut ska få överklagas. Frågor om offentlighet och sekretess med anledning av det förslaget behandlas i kap. 11.

Det finns inte behov av några ändringar i offentlighets- och sekretesslagen eller säkerhetskyddslagen

Sammanfattningsvis kan anföras att det finns flera sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som kan aktualiseras hos offentliga verksamhetsutövare och ansvariga myndigheter i samband med en säkerhetsprövning. Bestämmelser om tystnadsplikt för personer hos enskilda verksamhetsutövare finns i säkerhetskyddslagen. Det har inte framkommit att det finns något behov att göra några ändringar i vare sig offentlighets- och sekretesslagen eller säkerhetskyddslagen med anledning av våra förslag i detta kapitel.

⁶ Det kan noteras att Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter i sitt betänkande Ökat informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63) lämnat förslag på en generell sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av annars sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet. Bestämmelsen föreslås bryta sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden om det behövs för att 1. förebygga eller förhindra att en ekonomisk förmån, ett ekonomiskt stöd, en skatt eller en avgift beslutas, betalas ut eller tillgodoräknas felaktigt eller med ett för högt eller ett för lågt belopp, 2. upptäcka eller utreda sådant som avses i 1, 3. utreda brott eller för att motverka brottslig verksamhet, 4. förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk eller regelöverträdelser, eller 5. handlägga ärenden i författningsreglerad verksamhet.

8 Säkerhetsprövningsbeslut

8.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att se över förfarandet i ärenden om säkerhetsprövning och bedöma om det bör finnas en möjlighet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut.

Innan utredningen behandlar frågan om det bör vara möjligt att överpröva eller överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut behandlar utredningen i detta kapitel vad som är ett säkerhetsprövningsbeslut, vem som fattar och ska fatta ett sådant beslut och handläggningsbestämmelser, förfarandet, hos beslutsfattaren i ett säkerhetsprövningsärende.

8.2 Säkerhetsprövningsbeslut

8.2.1 Vad är ett säkerhetsprövningsbeslut?

Som redovisats är det varje verksamhetsutövares ansvar att utreda behovet av säkerhetsskydd och planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter (2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsskyddsåtgärden personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är pålitliga eller lämpliga från säkerhetssynpunkt deltar i säkerhetskänslig verksamhet (2 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen). Den som på något sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska därför, som huvudregel, säkerhetsprövas. Säkerhetsprövningen ska utmynna i ett ställningstagande i säkerhetsprövningsfrågan. Detta ställningstagande har av utredningen betecknats som ett säkerhetsprövningsbeslut. Säkerhetsprövningsbeslut är således

en del av säkerhetsskyddsåtgärden personalsäkerhet och en del av säkerhetsskyddsarbetet.

Vad som utgör ett säkerhetsprövningsbeslut är emellertid inte tydligt definierat. I förarbetena till både 1996 års säkerhetsskyddslag och nu gällande säkerhetsskyddslag anges att beslut om säkerhetsprövning eller beslut med anledning av säkerhetsprövningen inte ska få överklagas. Det framgår dock inte närmare vad som avses med dessa begrepp.

För att det ska bli aktuellt med en säkerhetsprövning krävs att förutsättningarna för att en person ska säkerhetsprövas är uppfyllda, dvs. personen ska genom anställning eller på något annat sätt delta i säkerhetskänslig verksamhet. En förutsättning för säkerhetsprövningen är alltså att verksamhetsutövaren gjort bedömningen att verksamheten i fråga är säkerhetskänslig. För att personen ska registerkontrolleras gäller att anställningen eller deltagandet placerats i säkerhetsklass. Vi tolkar kommittédirektiven så att det inte är sådana beslut – beslut om att säkerhetsprövning ska göras och beslut om säkerhetsklassning – som avses med säkerhetsprövningsbeslut och som vi ska överväga om de i sig ska kunna överklagas.

Utredningen föreslår i avsnitt 7.6.2 att det införs en reglering i säkerhetsskyddslagen om att vid säkerhetsprövningen ska det göras en samlad bedömning av om personen som prövas kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. I och med ett sådant ställningstagande avgörs alltså om personen blivit godkänd eller inte vid säkerhetsprövningen. Säkerhetsprövningen utmynnar därmed, som anförts ovan, i något som måste uppfattas som ett beslut.

Bedömningen i säkerhetsprövningsfrågan ska utgå från de uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som prövningen gäller samt omständigheterna i övrigt (se nuvarande 3 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen). Av den regleringen kan det framstå som att ett säkerhetsprövningsbeslut alltid fattas först efter att grundutredningen och eventuell registerkontroll och all uppgiftsinhämtning genomförts. Av 5 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) framgår dock att om det redan av grundutredningen står klart att den prövningen gäller

inte uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning, ska registerkontroll och särskild personutredning inte göras.

Vi har upplysts om att det förekommer att en säkerhetsprövning inför ett deltagande i vissa fall även avbryts under grundutredningen. Om grundutredningen avbryts på grund av att den som genomför grundutredningen gör bedömningen att den prövade, utan att grundutredningen slutförts, inte är lämplig för ett deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten – eller fortsatt sådant deltagande – innebär ett sådant ställningstagande enligt vår mening ett beslut i säkerhetsprövningsfrågan. Avbrytandet innebär ett ställningstagande om att den som prövats inte kunnat anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Ett säkerhetsprövningsbeslut är således ett ställningstagande, någon gång under säkerhetsprövningsprocessen, i frågan om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten eller inte. Ett säkerhetsprövningsbeslut som innebär att den prövade är godkänd görs genom en helhetsbedömning av det samlade underlaget (i normalfallet efter genomförd grundutredning och registerkontroll), medan ett beslut om att den prövade inte uppfyller kraven kan fattas vid olika tidpunkter under prövningsförfarandet, dvs. under grundutredningen, efter grundutredningen men före t.ex. registerkontroll eller vid helhetsbedömningen av hela underlaget.

Den samlade bedömningen, ett säkerhetsprövningsbeslut, att den prövade inte anses lämplig från säkerhetssynpunkt kan alltså ha sin grund i en bedömning av ett mer begränsat material, t.ex. enbart av uppgifter i en inledd eller genomförd grundutredning.

8.2.2 När krävs ett säkerhetsprövningsbeslut?

Säkerhetsprövningsbeslut ska fattas såväl i rekryteringsärenden som under deltagandet i säkerhetskänslig verksamhet. Detta gäller även när det är fråga om personer som ska delta i eller få tillgång till verksamhetsutövarens säkerhetskänsliga verksamhet med anledning av verksamhetsutövarens relation med en annan aktör och där ett säkerhetsskyddsavtal ska ingås. Vem som fattar säkerhetsprövningsbeslut behandlas i nästa avsnitt.

Under deltagandet kan det vara fråga om en omprövning av det tidigare säkerhetsprövningsbeslutet. Det kan ha inträffat något eller information kan ha framkommit som föranleder att omprövning bör ske, varvid ett nytt säkerhetsprövningsbeslut ska fattas. Här avses alltså inte den uppföljning som löpande ska genomföras.

En säkerhetsprövning kan även bli aktuell vid internrekrytering av en redan anställd om han eller hon söker eller tillfrågas om ett annat arbete eller andra arbetsuppgifter hos arbetsgivaren. En arbetstagare kan också tilldelas nya arbetsuppgifter som leder till att en ny säkerhetsprövning behöver göras. Vidare kan verksamhetsutövaren omvärdera bedömningen av en befintlig anställning eller befattning som inte tidigare har varit placerad i säkerhetsklass, vilket kan leda till att anställningen eller befattningen placeras i säkerhetsklass och ett säkerhetsprövningsbeslut behöver fattas. En ny säkerhetsprövning och ett nytt säkerhetsprövningsbeslut kan även bli aktuellt om verksamhetsutövaren eller den som beslutar om placering i säkerhetsklass beslutar att den säkerhetsklassade befattning som personen i fråga innehar ska placeras i en annan säkerhetsklass. En säkerhetsprövning och ett säkerhetsprövningsbeslut behövs även om personen vid en omvärdering anses utföra arbete i säkerhetskänslig verksamhet men som inte kräver placering i säkerhetsklass.

Vad som anförts gäller också för annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet (t.ex. uppdragstagare), även med anledning av ett säkerhetsskyddsavtal.

8.2.3 Vem som fattar säkerhetsprövningsbeslut

Utredningens förslag: Säkerhetsskyddslagens reglering ändras så att det anges att om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som gör den samlade bedömningen, och alltså inte enbart den slutliga bedömningen.

Även när det gäller anställda vid partigruppernas kanslier i riksdagen ändras regleringen så att det anges att Riksdagsförvaltningen ska göra den samlade bedömningen, inte enbart den slutliga bedömningen.

Det införs också en ny bestämmelse i säkerhetsskyddslagen om att den samlade bedömningen ska göras av verksamhetsutövaren vid säkerhetsprövning enligt ett säkerhetsskyddsavtal, om inte annat följer av andra bestämmelser i lagen.

Huvudregel

I 3 kap. 4–4 d §§ säkerhetsskyddslagen, under rubriken ansvar för säkerhetsprövningen, finns bestämmelser om vem som gör bedömningen vid en säkerhetsprövning (se kapitel 4).

Huvudregeln – enligt 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen – är att det är den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten som gör bedömningen, dvs. fattar säkerhetsprövningsbeslutet. Den som fattar beslutet är normalt verksamhetsutövaren själv. I detta avsnitt behandlar vi de regler där det anges att någon annan än verksamhetsutövaren ska göra den slutliga bedömningen. Vi behandlar även frågan om vem som fattar säkerhetsprövningsbeslut med anledning av ett säkerhetsskyddsavtal.

En myndighet som har det bestämmande inflytandet

Som utredningen redan redogjort för finns det ett undantag från huvudregeln om vem som gör bedömningen vid en säkerhetsprövning. Ett av undantagen avser deltagande hos enskilda verksamhetsutövare, där det i stället är en myndighet som gör den slutliga bedömningen när den har det bestämmande inflytandet i säkerhetsprövningsfrågan, t.ex. Transportstyrelsen när det gäller tillträde till flygplatsers säkerhetsområden (3 kap. 4 § tredje stycket och 4 b § säkerhetsskyddslagen).

Det är här av intresse att notera att lagtexten anger att det är myndigheten som gör den ”slutliga bedömningen”. I förarbetena till regleringen i fråga (prop. 2017/18:89, s. 99) anges följande. Om det efter registerkontroll inte finns några uppgifter att lämna ut för säkerhetsprövning så lämnar Transportstyrelsen sitt godkännande av säkerhetsprövningen. Om det däremot lämnas ut uppgifter till Transportstyrelsen behöver myndigheten göra en bedömning av uppgifternas betydelse för den prövades lämplighet att få tillträde

till flygplatsens säkerhetsområden. Det senare gäller alltså i de fall verksamheten omfattas av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande på området luftfartsskydd.

Som utredningen förstått den praktiska hanteringen gör myndigheten i fråga den slutliga bedömningen efter registerkontrollen och den bedömningen utgår från den bedömning som den enskilda verksamhetsutövaren redan gjort av materialet från grundutredningen. Verksamhetsutövaren har alltså på grundval av grundutredningen som denne genomfört kommit fram till att den prövade så långt uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning. Det kan dock, enligt utredningens mening, ifrågasättas om en sådan ordning innebär att myndigheten gör den helhetsbedömning som enligt redan gällande lagstiftning ska göras (se 3 kap. 4 § första stycket säkerhetsskyddslagen).

Som utredningen beskrivit ovan (avsnitt 8.2.1) kan den enskilda verksamhetsutövaren dessutom göra bedömningen redan av materialet och uppgifterna i grundutredningen att den prövade inte kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Verksamhetsutövaren fattar då enligt vår mening ett säkerhetsprövningsbeslut, ett beslut till nackdel för den prövade. Någon registerkontroll blir då inte aktuell och inte heller någon slutlig bedömning av myndigheteten.

När det alltså är en myndighet som ska fatta säkerhetsprövningsbeslut avseende deltagande i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, anser utredningen att det även då bör göras genom en samlad bedömning av det vid tidpunkten tillgängliga utredningsmaterialet. Den beslutande myndigheten bör vid sin samlade bedömning göra en egen bedömning av vad som framkommit i grundutredningen.

Utredningen föreslår i ett kommande avsnitt (avsnitt 10.4) att ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade som avser arbetstagare ska få överklagas. Den omständigheten föranleder också att nuvarande ordning och bestämmelsens nuvarande utformning bör ses över, dvs. regleringen i 3 kap. 4 § tredje stycket och 4 b § säkerhetsskyddslagen. Vid en överprövning av ett sådant säkerhetsprövningsbeslut blir den som fattat beslutet motpart och ska i processen kunna gå i svaromål och argumentera för att bedömningen i sin helhet varit riktig. När beslutet, till den prövades nackdel, fattats av myndigheten kan detta innebära svårigheter om myn-

digheten inte gjort sin bedömning på grundval av även en egen bedömning av grundutredningen, utan enbart utifrån utfallet från registerkontrollen. Som lagstiftaren tidigare anført är det viktigaste momentet i den inledande delen av säkerhetsprövningen den del som syftar till en tillräcklig personkännedom och att en registerkontroll inte ersätter personkännedom och omdömen om den som ska prövas (prop. 2017/18:89, s. 80).

Med beaktande av ovan redovisade omständigheter anser utredningen att regleringen i säkerhetsskyddslagen bör ändras så att det i stället anges att det är myndigheten i de nu aktuella fallen som ska göra den samlade bedömningen, och alltså inte enbart den slutliga bedömningen. Utredningen föreslår därför att regleringen (som nu finns i 3 kap. 4 § tredje stycket) ändras så att det anges att om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som ska göra den samlade bedömningen. Den föreslagna förändringen innebär att den enskilda verksamhetsutövaren inte själv kan meddela ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade redan under eller direkt efter genomförd grundutredning.

Vi anser att den föreslagna förändringen bör göras även om det inte införs en möjlighet att överklaga säkerhetsprövningsbeslut.

Riksdagsförvaltningen

När det gäller anställda vid sådana kanslier som avses i 3 kap. 6 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen och som har placerats i säkerhetsklass för deltagande i riksdagens eller Riksdagsförvaltningens verksamhet är det Riksdagsförvaltningen som, enligt 3 kap. 4 c § säkerhetsskyddslagen, gör den slutliga bedömningen (se riksdagsstyrelsens framställning till riksdagen Säkerhetsskydd m.m., framst. 2005/06:RS1, s. 29). Enligt utredningens mening bör – av samma skäl som gäller för beslut som fattas av en myndighet på grund av att det är den som har det bestämmande inflytandet över bedömningen av den prövades lämplighet – även denna reglering ändras så att det är Riksdagsförvaltningen som ska göra den samlade bedömningen, inte

enbart den slutliga bedömningen. Vi föreslår att regleringen ändras på så sätt.

Säkerhetsskyddsavtal

När det gäller säkerhetsprövning med anledning av ett säkerhetsskyddsavtal är regleringen och förarbetena till regleringen, enligt utredningens mening, något tvetydig.

Av 4 kap. 3 och 4 §§ säkerhetsskyddslagen följer att ett säkerhetsskyddsavtal ska innehålla de motkrav som behövs för att kraven på säkerhetsskydd ska kunna tillgodoses samt reglering av hur verksamhetsutövaren ska få kontrollera att säkerhetsskyddsavtalet följs samt att vid säkerhetsprövning ska reglerna i 3 kap. säkerhetsskyddslagen tillämpas.

Som redovisats i avsnitt 4.3 framgår av förarbetena (prop. 2020/21:194, s. 28, 129 och 130) att ett säkerhetsskyddsavtal bl.a. kan innehålla överenskommelser om säkerhetsprövning av personal, inklusive placering i säkerhetsklass och registerkontroll samt att såvitt avser kontrollen av ett säkerhetsskyddsavtal kan det ”vara tillräckligt att reglera hur verksamhetsutövaren ska kunna kontrollera att motparten har genomfört en fullgod säkerhetsprövning av den personal som ska delta i den säkerhetskänsliga verksamheten”. Dessa uttalanden skulle kunna tolkas som att verksamhetsutövaren och motparten (aktören) kan avtala om att motparten ska genomföra säkerhetsprövningen och fatta säkerhetsprövningsbeslutet. En sådan slutsats kan dock starkt ifrågasättas. Lagtexten anger att reglerna om säkerhetsprövning i 3 kap. säkerhetsskyddslagen ska tillämpas vid säkerhetsprövning enligt ett säkerhetsskyddsavtal. Det borde innebära att inför ett beslut om annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten är det verksamhetsutövaren som ska göra bedömningen, dvs. fatta säkerhetsprövningsbeslutet. Ansvaret för säkerhetsskyddet ligger kvar på verksamhetsutövaren även när det träffats ett säkerhetsskyddsavtal. För denna slutsats talar även förarbetsuttalandet om att säkerhetsskyddsavtal inte innebär att säkerhetsskyddslagen blir direkt tillämplig på leverantörens verksamhet (prop. 2020/21:194, s. 29).

I Säkerhetspolisens vägledning i personalsäkerhet noteras att vid ingående av ett säkerhetsskyddsavtal kan en verksamhetsutövare avtala om att leverantören ansvarar för grundutredningen men att ett godkännande efter registerkontroll krävs från verksamhetsutövaren. Att det anges att avtal kan träffas om att leverantören ansvarar för grundutredningen bör förstås så att leverantören kan ansvara för att genomföra själva grundutredningen.

På samma sätt som när det gäller nuvarande reglering om att t.ex. Transportstyrelsen ska göra den slutliga bedömningen skulle det således vara möjligt att låta motparten i säkerhetsskyddsavtalet ansvara för grundutredningen, men att ett godkännande kräver en slutlig bedömning av verksamhetsutövaren. Det kan framföras invändningar mot en sådan ordning. Säkerhetsskyddslagen gäller den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och i och med kompletteringar till 2018 års säkerhetsskyddslag har kravet på säkerhetsskyddsavtal tydliggjorts. Det framhålls i förarbetena att en aktör som har ingått säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare anses som regel inte bedriva den säkerhetskänsliga verksamhet som aktören får tillgång till och att enbart tillgången till uppgifterna alltså inte gör att aktören är en verksamhetsutövare som omfattas av kraven på säkerhetsprövning. (prop. 2020/21:194, s. 39). Ansvaret för säkerhetsskyddet ligger kvar hos verksamhetsutövaren, även om det finns ett säkerhetsskyddsavtal som reglerar frågan om säkerhetsprövning. Vi föreslår i avsnitt 7.5 regler om vad en grundutredning ska omfatta. Regleringen ska tillämpas av den som genomför grundutredningen. Det framstår som främmande att i lagen, som alltså riktar sig till verksamhetsutövare av säkerhetskänslig verksamhet, införa regler som skulle kunna genom ett civilrättsligt avtal bli tillämpliga för motparten i ett säkerhetsskyddsavtal. Säkerhetsprövningen innebär att det ska göras en samlad bedömning av alla föreliggande uppgifter och allt underlag. Utredningen anser mot den bakgrunden att det är verksamhetsutövaren som ska ansvara för grundutredningen och att det är verksamhetsutövaren som ska göra den initiala bedömningen av den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt inför en registerkontroll. Motparten kan inte anses ha samma intresse som verksamhetsutövaren att på ett uttömmande sätt genomföra grundutredningen.

Om motparten skulle ha ansvaret för grundutredningen och den initiala bedömningen av den prövades lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten innebär det att motparten i säkerhetskyddsavtalet skulle kunna fatta ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade. Även detta framstår som främmande för säkerhetsskyddslagen, som ju avser att reglera verksamhetsutövarens skyldigheter. En central uppgift är att inom ramen för säkerhetskyddsåtgärden personalsäkerhet genomföra säkerhetsprövningar och fatta säkerhetsprövningsbeslut. Det är verksamhetsutövaren som bäst kan bedöma vilken omfattning t.ex. grundutredningen ska ha och göra den samlade bedömningen.

Enligt utredningens mening skulle det vara av värde att i lagen klargöra att det är verksamhetsutövaren i ett säkerhetskyddsavtal som ska göra den samlade bedömningen i säkerhetsprövningsfrågan. Vi föreslår därför att det införs en sådan regel i säkerhetskyddslagen. Undantag ska dock gälla om verksamhetsutövaren i säkerhetsskyddsavtalet är en sådan enskild verksamhetsutövare där en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten, då det är den myndigheten som ska göra den samlade bedömningen.

8.2.4 Säkerhetsprövningsbeslut som gäller totalförsvarspliktiga

Utredningens förslag: Regleringen i säkerhetsskyddslagen ändras så att den samlade bedömningen ska göras av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats i Försvarsmaktens verksamhet, oavsett om så skett i en befattning som placerats i säkerhetsklass eller inte.

I 3 kap. 4 d § säkerhetsskyddslagen anges att bedömningen vid säkerhetsprövningen ska göras av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalför-

svarsplikt i en befattning placerad i säkerhetsklass i Försvarsmaktens verksamhet.

Försvarsmaktens expert i utredningen har inkommit med en skrift till utredningen och framfört att myndigheten anser att den nuvarande regleringen bör ändras då den är begränsad till befattningar som placerats i säkerhetsklass. Experten har anfört att Försvarsmakten under 2025 kommer att revidera sin befattningsanalys för värnpliktiga och att det kan leda till att vissa totalförsvarspliktiga kan komma att skrivas in eller krigsplaceras på en befattning som inte är placerad i säkerhetsklass. Eftersom personen deltar i säkerhetskänslig verksamhet ska han eller hon säkerhetsprövas och genomgå en grundutredning. Experten har framfört att Försvarsmakten anser att den bör vara ansvarig för säkerhetsprövningen oavsett om befattningen i frågan placerats i säkerhetsklass eller inte.

Enligt utredningens mening framstår den föreslagna ändringen som välgrundad. Utredningen föreslår därför att regleringen i fråga ändras så att Försvarsmakten anges som ansvarig för den samlade bedömningen, oavsett om befattningen placerats i säkerhetsklass eller inte.

8.3 Handläggningsbestämmelser för beslutsfattare

8.3.1 Förfarandet i ärenden om säkerhetsprövning

Utredningens bedömning: Det bör göras en analys av förvaltningslagens regler och en bedömning om det bör införas särskilda avvikande handläggningsbestämmelser för just säkerhetsprövsärenden, utöver de som utredningen föreslår.

Förvaltningsmyndigheterna ska tillämpa förvaltningslagen (2017:900) vid sin ärendehandläggning, om inte något annat följer av en annan lag eller förordning (1 och 4 §§ förvaltningslagen). Skyldigheten att säkerhetspröva enligt säkerhetsskyddslagen och därmed att fatta säkerhetsprövningsbeslut innebär, enligt utredningen, ärendehandläggning enligt förvaltningslagen. Ärendet avslutas genom ett beslut i säkerhetsprövningsfrågan. Det beslutet kan därefter leda till andra beslut, t.ex. beslut i ett anställningsärende eller i ett ärende

om att skilja personen i fråga från sin anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet.

Även enskilda verksamhetsutövare genomför säkerhetsprövningar enligt säkerhetsskyddslagen och fattar säkerhetsprövningsbeslut. Dessa omfattas dock inte av förvaltningslagen.

Den ordning som i dag gäller där förvaltningsmyndigheter ska tillämpa förvaltningslagen, medan den lagen inte gäller för enskilda verksamhetsutövare kan ifrågasättas. Ur den säkerhetsprövades perspektiv borde huvudsakligen samma regler gälla för beslutsfattandet i ett säkerhetsprövningsärende.

Utredningen föreslår att det ska införas en rätt för arbetstagare att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut (avsnitt 10.4). Det finns även med anledning av det förslaget skäl att se över de förfaranderegler som gäller för den som fattar eller meddelar ett säkerhetsprövningsbeslut i ett säkerhetsprövningsärende. Även om det inte införs en möjlighet till överprövning av sådana beslut eller om en sådan överprövningsmöjlighet införs senare finns det enligt utredningen anledning att genomföra våra föreslagna ändringar.

I förvaltningslagen finns regler för hela handläggningen – inte bara själva beslutet, bl.a. reglering om allmänna krav på handläggningen av ärenden (9–18 §§), hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in (19–22 §§), beredning av ärenden (23–27 §§), myndighets beslut (28–35 §§) samt rättelse och ändring av beslut (36–39 §§). Detta är regler som redan i dag gäller för förvaltningsmyndigheterna i ett säkerhetsprövningsärende.

Det har under utredningens gång framförts synpunkter på att förvaltningslagens regler som helhet inte är anpassade för säkerhetsprövningsärenden hos förvaltningsmyndigheterna och att det skulle behöva göras en översyn i syfte att förordna om andra regler i vissa avseenden. I detta delavsnitt analyserar utredningen dock enbart behovet av nya eller andra handläggningsbestämmelser såvitt avser själva säkerhetsprövningsbeslutet och om sådana regler bör omfatta även enskilda verksamhetsutövare. Det kan därutöver finnas skäl att se över fler regler avseende handläggningen. Den utredningstid och de utredningsresurser som står till utredningens förfogande medger dock inte en sådan översyn. Det kan således finnas anledning att i annat sammanhang analysera förvaltningslagens reglering om t.ex. partsinsyn (10 §), rätt till ombud (15 §) och kom-

munikation (25 §) såvitt avser handläggningen av säkerhetsprövningsärenden.

8.3.2 Skriftlighetskrav för säkerhetsprövningsbeslut

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i säkerhetsskyddslagen om att resultatet av den samlade bedömningen av om personen som provas kan anses lämplig från säkerhets synpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten, ska dokumenteras i ett skriftligt säkerhetsprövningsbeslut.

Det finns i säkerhetsskyddslagen inte några krav på ett säkerhetsprövningsbesluts form eller dokumentation. Av lagen framgår att endast säkerhetsskyddsanalysen (2 kap. 1 §) samt den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövningen inför förfaranden som kräver säkerhetsskyddsavtal (4 kap. 8 och 11 §§) ska dokumenteras. Av 5 kap. 4 § säkerhetsskyddsförordningen framgår visserligen att resultatet av säkerhetsprövningen ska dokumenteras i de fall en person har bedömts vara pålitlig ur säkerhets synpunkt och beslut har fattats om anställning eller annat deltagande i verksamheten. Om bedömningen blir den motsatta finns det således inget dokumentationskrav.

Som anförts ovan ska förvaltningsmyndigheterna tillämpa förvaltningslagen vid sin ärendehandläggning, bl.a. reglerna om dokumentation av beslut.

31 § förvaltningslagen anger att för varje skriftligt beslut ska det finnas en handling som visar

1. dagen för beslutet,
2. vad beslutet innehåller,
3. vem eller vilka som har fattat beslutet,
4. vem eller vilka som har varit föredragande, och
5. vem eller vilka som har medverkat vid den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet.

Det kan noteras att bestämmelsen gäller skriftliga beslut och att den alltså inte i sig innebär krav på att ett beslut ska vara skriftligt. Förvaltningslagen ställer alltså inga formkrav på själva beslutet. Ett muntligt uttalande kan således utgöra ett beslut, men förvaltningsrättsligt gäller att ett beslut normalt ska dokumenteras. Även om ett muntligt beslut innehållsmässigt kan uppfylla de förutsättningar som krävs för att beslutet ska kunna överklagas måste inte sällan ett sådant beslut i praktiken dokumenteras skriftligt. Det följer av bestämmelsen i 33 § förvaltningslagen om underrättelse om beslut.

Kravet i säkerhetsskyddsförordningen på dokumentation av resultatet av säkerhetsprövningen – som har företrädare framför förvaltningslagen och gäller för såväl offentliga som enskilda beslutsfattare – omfattar som redan framhållits enbart de säkerhetsprövningsbeslut varigenom den prövade bedömts pålitlig från säkerhetssynpunkt och där det dessutom fattats ett beslut om anställning eller annat deltagande. Utredningen gör bedömningen att den regleringen inte är tillräcklig.

Utredningen föreslår att ett säkerhetsprövningsbeslut som rör arbetstagare ska få överklagas (se avsnitt 10.4). För att en överprövning ska kunna äga rum måste klaganden ange vilket beslut han eller hon klagat på. Det finns därmed av den anledningen ett behov av att ett sådant säkerhetsprövningsbeslut är skriftligt. Enligt vår mening bör dock ett skriftlighetskrav gälla alla säkerhetsprövningsbeslut, dvs. oavsett vem prövningen gäller och oavsett utgången av säkerhetsprövningen. Oavsett om det införs en överprövningsmöjlighet eller inte anser utredningen att det för de prövade finns ett intresse att få ett skriftligt säkerhetsprövningsbeslut. Vi föreslår därför att det införs en regel i säkerhetsskyddslagen om att ett säkerhetsprövningsbeslut ska vara skriftligt. Det innebär att även ett säkerhetsprövningsbeslut efter en omprövning ska vara skriftligt. Skriftlighetskravet avser således resultatet av den helhetsbedömning som ska göras vid säkerhetsprövningen av om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Förvaltningslagens reglering i 31 § om kraven på ett skriftligt beslut får anses komplettera säkerhetsskyddslagen genom att närmare reglera att det för varje skriftligt säkerhetsprövningsbeslut ska finnas en handling som visar vissa uppgifter. Vi gör bedömningen att det inte finns skäl att införa någon motsvarande reglering,

som är anpassad för typisk myndighetshandläggning, för enskilda verksamhetsutövare när de fattar säkerhetsprövningsbeslut.

8.3.3 Motivering av säkerhetsprövningsbeslut

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i säkerhetsskyddslagen om motivering av säkerhetsprövningsbeslut enligt följande.

Ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade ska innehålla en klagörande motivering med uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutsfattarens ställningstagande.

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande,
2. det finns ett befogat intresse av att förhindra att metoder för säkerhetsprövning röjs, eller
3. det finns skäl att skydda anonymitet hos någon som lämnat uppgifter i säkerhetsprövningen.

En motivering får även utelämnas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Om motiveringen har utelämnats ska beslutsfattaren om möjligt ge en motivering i efterhand, om den säkerhetsprövade begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Förvaltningslagens reglering

I 32 § första stycket förvaltningslagen anges följande. Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. I bestämmel-

sens andra stycket finns undantag från motiveringsskyldigheten. Där anges att en motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart,
3. det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande, eller
4. beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Om motiveringen har utelämnats enligt andra stycket 1, 2 eller 3 ska myndigheten om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt (tredje stycket).

I förarbetena till förvaltningslagen (propositionen En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, prop. 2016/17:180, s. 200) anges bl.a. följande. Eftersom en stor del av förvaltningsbesluten är offentliga blir omfattningen av skälen för ett beslut en fråga om att göra en avvägning mellan vilka omständigheter som bör redovisas i motiveringen för beslutet och vad som bör utelämnas av hänsyn till exempelvis en enskild som beslutet gäller. För förståelsen av ett beslut är det t.ex. inte alltid nödvändigt att lämna ut sådan information om sjukdomsdiagnoser eller om affärshemligheter som den enskilde kan antas vilja behålla för sig själv. När det gäller skyddet av allmänna intressen anges hänsynen till rikets säkerhet särskilt i den nuvarande bestämmelsen, men även andra jämförbara förhållanden får beaktas. En viktig begränsning i möjligheten att utelämna skälen för ett sådant beslut ligger emellertid i markeringen i lagbestämmelsen att detta ska vara nödvändigt för att skydda de angivna intressena.

Särskild reglering om motiveringsskyldighet

För förvaltningsmyndigheter gäller alltså förvaltningslagens reglering om motivering. Utredningen anser att det finns ett behov av att även säkerhetsprövningsbeslut som fattas av enskilda verksamhets-

utövare omfattas av ett krav på motivering. En motiveringsskyldighet kan dock upplevas som administrativt betungande. Vi anser därför att denna skyldighet enbart bör omfatta beslut till nackdel för den prövade, dvs. beslut varigenom den prövade inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. De prövade som godkänts vid säkerhetsprövningen kan inte anses ha samma intresse av få en motivering till det ställningstagandet. Samma begränsning i motiveringsskyldigheten bör då gälla även för förvaltningsmyndigheterna. Vi anser därför att det bör införas en särskild reglering i säkerhetskylldlagen om krav på motivering som är särskilt anpassad för säkerhetsprövningsbeslut. En sådan regel bör kunna utformas delvis med ledning av förvaltningslagens bestämmelse om motivering av beslut.

Ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade får typiskt sett kunna antas påverka den prövades situation på ett inte obetydligt sätt och en motivering i de fallen bör inte kunna anses uppenbart obehövlig. Som huvudregel bör därmed i dessa fall en klagörande motivering lämnas till den prövade, så att han eller hon ges möjlighet att förstå hur beslutsfattaren har resonerat i det enskilda fallet. Vi föreslår därför att det införs en regel i säkerhetskylldlagen om att säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade ska innehålla en klagörande motivering med uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för ställningstagandet. Denna modifierade motiveringsskyldighet kommer därmed att gälla för både förvaltningsmyndigheter, före förvaltningslagens reglering, och enskilda verksamhetsutövare som fattar säkerhetsprövningsbeslut. Förslaget innebär att motiveringsskyldigheten kommer omfatta alla säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade, inte enbart de som utredningen föreslår ska kunna överklagas.

Motiveringskravet i förvaltningslagen innebär enligt förarbetena till lagen (prop. 2016/17:180, s. 320–321) att en part ska ges möjlighet att förstå hur myndigheten har resonerat i det enskilda fallet och att myndigheten måste, på ett för den enskilde begripligt sätt, ange de skäl som har bestämt utgången i ärendet, dock utan att behöva ingående redogöra för sakförhållandena i ärendet eller för hur dessa har bedömts.

Ett säkerhetsprövningsbeslut är inte ett anställningsbeslut eller ett meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen, se 32 § andra stycket punkterna 1 och 4 förvaltningslagen. Dessa bestämmelser i 32 § förvaltningslagen är alltså inte tillämpliga i nu aktuellt avseende och bör därför inte omfattas av den föreslagna regleringen.

Undantag från motiveringsskyldigheten

Som redogjorts för ovan finns i förvaltningslagen vissa undantag från motiveringsskyldigheten. Omfattningen av skälen för ett beslut blir en fråga om att göra en avvägning mellan vilka omständigheter som bör redovisas i motiveringen för beslutet och vad som bör utelämnas av hänsyn till exempelvis en enskild som beslutet gäller.

Ett av de lagreglerade undantagen avser om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande. I förarbetena till förvaltningslagen (prop. 2016/17:180, s. 322) anges att denna bestämmelse innebär att vissa uppgifter, exempelvis om en sakomständighet, undantagsvis kan utelämnas i ett beslut.

Utredningen gör bedömningen att dessa undantag bör gälla även för den av oss föreslagna motiveringsskyldigheten, dvs. även för enskilda verksamhetsutövare.

Säkerhetsprövning och säkerhetsprövningsbeslut är en säkerhetskyddsåtgärd till skydd för verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Det framstår därmed som uppenbart att det behövs en möjlighet till undantag från motiveringsskyldigheten om det är nödvändigt med hänsyn till nationell säkerhet eller ett jämförbart förhållande.

Det finns emellertid risk för att uttrycket ”nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet”, som är ett förhållandevis starkt rekvisit, inte räcker för att i just säkerhetsprövningsärenden undanta skyddsvärda uppgifter från motiveringsskyldigheten, dvs. uppgifter om omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. Enligt förarbetena till förvaltningslagen markerar nödvändighetskravet att undantagsbestämmelsen ska tillämpas med återhållsamhet (prop. 2016/17:180, s. 322). Det finns enligt utred-

ningen skäl att tydliggöra att en beslutsmotivering ska få utelämnas även när det finns ett befogat intresse av att förhindra att metoder för säkerhetsprövning röjs eller när det finns skäl att skydda anonymitet hos uppgiftslämnare i säkerhetsprövningen.

För att anpassa terminologin till den som används i säkerhetskyddslagen bör i den föreslagna regleringen begreppet rikets säkerhet ersättas med begreppet Sveriges säkerhet. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Med metoder för säkerhetsprövning avses verksamhetsutövarens värdering av inhämtad information och de bedömningskriterier den som fattar säkerhetsprövningsbeslut utgått ifrån. Krav på att ta med sådan information i beslutsmotiveringen bör inte gälla om det kan antas att det blir svårare att vidta säkerhetsskyddsåtgärder i framtiden, om uppgiften röjs. En motivering bör även helt eller delvis kunna utelämnas i det fall uppgiften har koppling till verksamhetsutövarens hotbilds- och sårbarhetsanalys. Det samma bör gälla uppgifter som lämnats inom ramen för internationell samverkan eller som lämnats av andra källor om det kan antas att en förutsättning för att uppgiften lämnades var att den inte skulle röjas. Uttrycket ”befogat intresse” syftar alltså på sådana intressen, liksom skydd för Sveriges säkerhet.

Skyddet för uppgiftslämnarens anonymitet vid säkerhetsprövningen kan t.ex. omfatta såväl vanlig referenstagning som uppgifter från personer nära den prövade eller en källa genom underrättelseverksamhet. Röjande av sådana uppgifter kan innebära skada för uppgiftslämnaren eller personalsäkerhetsarbetet hos verksamhetsutövaren. Det kan därför finnas skäl att utelämna sådana uppgifter från beslutsmotivering. För att anonymiteten ska kunna skyddas i praktiken kan även detaljer i uppgifterna som lämnats behöva skyddas, så att det inte blir möjligt att ändå förstå vem som lämnat uppgifterna.

Utredningen gör även bedömningen att ett undantag från motiveringskravet bör gälla om det är nödvändigt med hänsyn till skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande. Av förarbetena till motsvarande undantagsbestämmelse i 32 § förvaltningslagen (prop. 2016/17:180, s. 200) framgår att det för förståelsen av ett beslut t.ex. inte alltid är nödvändigt att lämna ut sådan information om sjukdomsdiagnoser

eller om affärshemligheter som den enskilde kan antas vilja behålla för sig själv.

Vad som kan anses utgöra ett annat ”jämförbart förhållande” får rättstillämpningen utvisa.

Behov av att underlåta beslutsmotivering kan även tänkas göra sig gällande när ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att säkerhetsprövningsbeslutet meddelas omedelbart (jfr 32 § andra stycket 3 förvaltningslagen). En motsvarande undantagsbestämmelse bör därför tas in i den nya regleringen. Enligt förarbetena till förvaltningslagen (prop. 2016/17:180, s. 166 och 167) markerar undantagsbestämmelsen att det ska vara fråga om mycket angelägna åtgärder, som inte får försenas av den anledningen att myndigheten först måste se till att kommunikation sker. Vidare anges i propositionen (s. 167) att bl.a. vissa brådskande beslut om ingripande till skydd för liv, hälsa eller egendom skulle kunna falla in under denna bestämmelse.

Liksom enligt förvaltningslagen bör det finnas en rätt för enskilda att, om möjligt, i efterhand få del av skälen för beslutet för att kunna tillvarata sin rätt. Det får anses stå klart att de starka hänsyn i fråga om hänsynen till nationell säkerhet som skapar behov av en undantagsregel leder till att beslutsfattaren måste vara mycket återhållsam även då det gäller att i efterhand förklara varför man kommit fram till ett visst slut. En bedömning av förutsättningarna ska alltid göras i det enskilda fallet.

För en kommentar till dessa bestämmelser hänvisas i övrigt till förarbetena till 32 § förvaltningslagen (prop. 2016/17:180, s. 186–203 och 320–323).

Vi föreslår således att det införs specialbestämmelser i säkerhetsskyddslagen om motivering av säkerhetsprövningsbeslut. Den regleringen får företräde framför förvaltningslagens reglering om motivering av beslut och kommer därmed att gälla för både förvaltningsmyndigheterna och enskilda verksamhetsutövare.

Med beaktande av vad vi föreslår om skriftliga beslut och motiveringsskyldighet kan det finnas skäl att se över regleringen i 5 kap. 4 § säkerhetsskyddsförordningen om att resultatet av säkerhetsprövningen ska dokumenteras i de fall en person har bedömts vara pålitlig ur säkerhetssynpunkt och beslut har fattats om anställning eller annat deltagande i verksamheten, dvs. utöver att ändra ordet pålitlig till lämplig (se avsnitt 7.6.3). Utredningen noterar att det

även i 6 kap. 5 § säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1) finns regler om dokumentation, se avsnitt 4.9.

8.3.4 Sanktionsavgift

Utredningens bedömning: Det bör utredas om det bör införas ytterligare möjligheter för en tillsynsmyndighet att ta ut sanktionsavgift.

Enligt 7 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen får tillsynsmyndigheten, i vissa angivna fall, ta ut en sanktionsavgift av en verksamhetsutövare. Denna möjlighet infördes 2021 (se prop. 2020/21:194, kapitel 9).

Sanktionsavgift kan tas ut bl.a. om verksamhetsutövaren har åsidosatt sina skyldigheter enligt 3 kap. 1–4 §§ säkerhetsskyddslagen. Paragraferna behandlar säkerhetsprövningens syfte och innehåll samt ansvar för säkerhetsprövningen, dvs. vem som fattar och meddelar säkerhetsprövningsbeslut. Utredningen anser att de paragrafer som vi förslår som 3 kap. 1–4 §§, som är delvis nya, bör fortsatt omfattas av en möjlighet att ta ut sanktionsavgift. Det behövs därmed ingen lagändring i den delen.

Det finns ytterligare regler i 3 kap. 4 a–4 d §§ om vem som i vissa fall gör den samlade bedömningen som inte uttryckligen omfattas av regleringen om sanktionsavgift. Utredningen har därutöver föreslagit att det i säkerhetsskyddslagen ska införas en ny regel om att ett säkerhetsprövningsbeslut ska vara skriftligt (avsnitt 8.3.2) och en ny regel om motiveringsskyldighet (avsnitt 8.3.3). Enligt utredningens mening finns det skäl att överväga om även dessa regler bör omfattas av en möjlighet att besluta om sanktionsavgift eller om den möjlighet till vitessanktionerade åtgärdsförelägganden som följer av 6 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen är tillräcklig.

9 Avstängning av statligt anställda

9.1 Utredningsuppdraget

Den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas.

En verksamhetsutövares säkerhetsprövningsbeslut, om att en arbetstagare hos verksamhetsutövaren vid en säkerhetsprövning godkänts för arbete i säkerhetskänslig verksamhet hos verksamhetsutövaren, ska under vissa förutsättningar omprövas (se nuvarande 3 kap. 4 § fjärde stycket säkerhetsskyddslagen [2018:585]). Verksamhetsutövaren är alltså i dessa fall arbetstagarens arbetsgivare. Vid en omprövning kan resultatet bli att arbetstagaren inte längre bedöms lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Arbetstagaren är då inte behörig att utföra de arbetsuppgifter som föranlett säkerhetsprövningen. Arbetsgivaren behöver i en sådan situation ta ställning till vad som ska gälla för den anställde fortsättningsvis, varvid frågor om omplacering och ytterst ett skiljande från anställningen kan aktualiseras. I samband därmed kan det uppkomma behov av att stänga av arbetstagaren från arbetet.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen analysera vilka ytterligare möjligheter, utöver de som finns i dag, som bör finnas att stänga av en statligt anställd som inte längre godkänns vid en säkerhetsprövning. Vi ska även föreslå under vilka förutsättningar en sådan avstängning ska kunna ske.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag utanför det statliga området. Utredningen kan dock notera att olika frågor kan uppkomma vid avstängning av en arbetstagare hos en enskild verksamhetsutövare.

9.2 Innebörden av en avstängning

En avstängning är en arbetsrättslig åtgärd som innebär att arbetstagaren, till följd av ett ensidigt beslut av arbetsgivaren, inte längre får utföra de arbetsuppgifter som anförtrotts honom eller henne. Som ett alternativ till ett formellt beslut om avstängning kan arbetsgivaren och arbetstagaren komma överens om arbetsbefrielse.

Avstängning är en åtgärd som kan användas i avvaktan på en annan arbetsrättslig åtgärd. Arbetstagaren kan exempelvis stängas av under en utredningstid inför ett ställningstagande i frågan om han eller hon ska skiljas från anställningen. Beroende på händelseutvecklingen och arbetsgivarens bedömning kan en arbetstagarare få återgå i arbete efter en viss tids avstängning. I praktiken kan en avstängning ta sig olika uttryck. Av Arbetsdomstolens praxis framgår att det t.ex. kan vara fråga om en avstängning om en arbetstagarare inte får tillträde till arbetsplatsen, inte tilldelas några arbetsuppgifter, förhindras att utföra vissa av sina arbetsuppgifter eller tilldelas nya arbetsuppgifter (se bl.a. AD 2010 nr 51 med däri angivna rättsfall).

Inom den statliga sektorn kan en arbetsgivare tillfälligt försätta en arbetstagarare ur tjänstgöring, vilket inte är detsamma som en avstängning. Ett försättande ur tjänstgöring kan aktualiseras i vissa akuta nödsituationer, t.ex. om arbetstagaren uppträder påverkad eller är våldsam på arbetsplatsen. Åtgärden är inte författningsreglerad utan grundar sig på arbetsgivarens arbetsledningsrätt och allmänna rättsgrundsatser om nöd (se propositionen En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl., prop. 1993/94:65, s. 99). För arbetstagarens del ska det vara fråga om ett kortvarigt förhindrande att arbeta i väntan på att den akuta situationen upphör eller andra åtgärder vidtas, t.ex. avstängning (se AD 1985 nr 75).

9.3 Regleringen på det statliga området

9.3.1 Avstängning av statsanställda kräver stöd i lag

Av 12 kap. 7 § regeringsformen framgår att grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning, i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen, ska meddelas i lag. Frågan vad som omfattas av begreppet ”grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning” har berörts i flera utredningar och andra

förarbeten. Som exempel har angetts tjänstetillsättning, disciplinär bestraffning och anställningens upphörande (se proposition 1964:140 med förslag till vissa grundlagsändringar, s. 90 och proposition 1965:60 angående reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m., s. 117). Den s.k. LOA-utredningen (inför 1994 års lag om offentlig anställning) anförde att till begreppet grundläggande bestämmelser bör i princip bara hänföras frågor som har ett mera direkt samband med den statsanställdes integritet vid myndighetsutövning och lagtillämpning (betänkandet Enklare regler för statsanställda, SOU 1992:60, s. 120). Vidare gav utredningen uttryck för uppfattningen att kravet på lagform vänder sig åt två håll genom att begränsa dels regeringens normgivningsmöjligheter, dels handlingsfriheten för de avtalsslutande parterna. LOA-utredningen ansåg att frågor om avstängning och läkarundersökning hörde till de grundläggande bestämmelser som på grund av regeringsformen ska ges i lag (SOU 1992:60, s. 191).

Arbetsdomstolen har i avgörandet AD 2022 nr 49 gjort bedömningen att ett beslut om avstängning av en statsanställd kräver lagstöd.

9.3.2 Reglering om avstängning m.m.

Tidigare fanns särskilda regler om avstängning av statligt anställda i statstjänstemannalagen (1965:274) och därefter i lagen (1976:600) om offentlig anställning, förkortad 1976 års LOA. Dessa regler avskaffades 1994, vid införandet av lagen (1994:260) om offentlig anställning. I förarbetena framhölls att det är viktigt att samma regler i fråga om avstängning som utgångspunkt gäller över hela arbetsmarknaden (prop. 1993/94:65, s. 97). För fullmaktsanställda ansågs det dock motiverat att reglerna om avstängning i 1976 års LOA fortsatt skulle gälla. En särreglering infördes därför i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Enligt 10 § lagen om fullmaktsanställning får en fullmaktsanställd stängas av från arbete om ett förfarande inleds som syftar till att arbetstagaren ska avskedas eller om en åtgärd vidtas för att åtal ska väckas mot arbetstagaren för en gärning som kan antas medföra avskedande. Arbetstagaren får också stängas av om han eller hon inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och detta beror på sjuk-

dom eller något jämförligt förhållande, eller om arbetstagaren inte följer ett beslut om läkarundersökning.

I lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad anställningsskyddslagen, fanns tidigare en viss reglering om avstängning som innebar att som huvudregel var det förbjudet att stänga av en arbetstare efter att det uppkommit tvist om giltigheten av en uppsägning. Avstängning på grund av de omständigheter som hade lett till uppsägningen fick endast ske om det fanns särskilda skäl. Vidare gällde förbud mot avstängning om en domstol i en tvist om ett avskedande interimistiskt beslutat att anställningen skulle bestå under tvistetiden. Bestämmelserna reglerade alltså inte i första hand frågan om när avstängning är tillåten. Reglerna om avstängning i anställningsskyddslagen togs bort i och med de ändringar i lagen som trädde i kraft i juni 2022. Samtidigt infördes bestämmelser om förbud mot avstängning i lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, förkortad förtroendemannalagen.

Enligt 8 a § förtroendemannalagen gäller följande. Vid en tvist om giltigheten av en uppsägning av en facklig förtroendeman upphör inte förtroendemannens anställning till följd av uppsägningen förrän tvisten slutligt har avgjorts, om det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen att förtroendemannens anställning består. En sådan förtroendeman får inte stängas av från arbete på grund av de omständigheter som har lett till uppsägningen, om det inte finns särskilda skäl.

Därutöver finns en särskild reglering i 31 § lagen om offentlig anställning. Enligt den regleringen får en arbetstare vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, utrikesförvaltningen, Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Totalförsvarets plikt- och provningsverk, Försvarshögskolan eller Försvarets radioanstalt med omedelbar verkan skiljas från sina arbetsuppgifter, om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa. Förfarandet innebär att arbetstagaren skiljs från sin plats i organisationen eller sin befattning utan att gå miste om viss lön och med bibehållen eller utsträckt arbetskyldighet. Enligt 3 § 4 anställningsförordningen (1994:373) prövar regeringen frågor om skiljande från arbetsuppgifter. Några närmare bestämmelser om tillvägagångssättet har inte meddelats, eftersom det har ansetts att regeringen bör ha fria händer att bereda sådana ärenden på det sätt som är lämpligt med hänsyn till förvaltningslagens bestämmelser (se Offentlig arbetsrätt, En kommentar till

lagreglerna om statlig och kommunal anställning, av Eskil Hinn, Lennart Aspegren och Carl Johan Karlson, 2015-12-29).

I 2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) anges villkor för att få medverka i säkerhetskänslig verksamhet. Behörig att få del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt är, om inte något annat följer av bestämmelser i lag, endast den som har bedömts pålitlig från säkerhetssynpunkt, har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd och behöver uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt medverka i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Arbetsdomstolen har uttalat sig om förordningsregleringen och anför att den möjligen skulle kunna uppfattas som en regel om rätt att stänga av en arbetstagarare – som inte klarat en säkerhetsprövning – från ”säkerhetsklassad anställning” (AD 2022 nr 49). Oavsett hur en sådan bedömning skulle falla ut konstaterade Arbetsdomstolen att bestämmelsen finns i en förordning och inte i lag.

På det statliga avtalsområdet var frågan om avstängning tidigare reglerad i kollektivavtal (13 kap. 12 § i villkorsavtalen). En arbetstagarare som på goda grunder var misstänkt för brottslighet eller annat grovt åsidosättande som kunde föranleda skiljande från anställningen kunde, i avvaktan på arbetsgivarens slutliga ställningstagande, stängas av från arbete. En avstängning förutsatte att situationen var sådan att en fortsatt närvaro på arbetsplatsen riskerade att allvarligt rubba förtroendet för arbetstagararens opartiskhet, skada myndighetens anseende eller försvåra den fortsatta utredningen. Arbetsdomstolen har dock bedömt att kollektivavtalsregleringen om avstängning av statsanställda stod i strid med regeringsformens krav på lagstöd (AD 2022 nr 49). Parterna har sedan kommit överens om att utmönstra bestämmelsen ur avtalen.¹

9.3.3 Lagförslag om avstängning av statligt anställda

I betänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda (SOU 2022:8) behandlas frågan om avstängning av statligt anställda. Utredningen föreslog att det i lagen om offentlig anställning skulle införas en möjlighet till avstängning som kunde tillämpas såväl i avvaktan på ett

¹ Se protokoll till RALS-T 2023-09-30.

beslut om skiljande från anställningen som efter att ett förfarande om skiljande inletts. Den föreslagna bestämmelsen omfattade händelser och risksituationer som var hänförliga till arbetstagaren personligen.

I sina kontakter med myndigheter och genom samråd fick utredningen uppgifter om att det finns ytterligare en situation där det finns behov av att kunna stänga av en arbetstagare, nämligen när en arbetstagare som har en anställning placerad i säkerhetsklass inte längre uppfyller kraven för säkerhetsprövning. Av tidsskäl ansåg utredningen att den inte hade möjlighet att närmare analysera den frågan men att den kunde behöva övervägas i ett annat sammanhang.

Betänkandet remissbehandlades. Därefter har en promemoria utarbetats inom Regeringskansliet benämnd Regler om avstängning av statligt anställda (Fi2024/00814), fortsättningsvis förkortad Regeringskansliets promemoria. Promemorian innehåller kompletteringar och bearbetningar av utredningens förslag såvitt avser avstängning av statligt anställda.

I Regeringskansliets promemoria föreslås att en arbetstagare ska få stängas av från arbetet om arbetstagaren uppvisar ett beteende som kan antas leda till en uppsägning eller ett avskedande och det finns en risk för att fortsatt arbete

- skadar förtroendet för myndigheten,
- hindrar verksamhetens behöriga gång, eller
- försvårar den fortsatta utredningen av beteendet och av om beteendet ska leda till arbetsrättsliga åtgärder.

En arbetstagare ska enligt förslaget i promemorian alltid få stängas av från arbetet om en åtgärd har vidtagits för att åtal ska väckas mot honom eller henne för ett brott som vid fällande dom kan antas leda till uppsägning eller avskedande.

I promemorian föreslås också följande. Ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart. Vissa bestämmelser om arbetsgivares förhandlingsskyldighet ska inte tillämpas på sådana beslut. En anställd ska få behålla sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden, om inte något annat följer av kollektivavtal. Ett avstängningsbeslut ska kunna prövas interimistiskt av domstol. Regler om skadestånd i anställningsskyddslagen ska vara tillämpliga om myndigheten i ett ärende om avstängning bryter mot föreskrifter om beslutande organ eller om omröstning.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025. Regeringskansliets promemoria har remissbehandlats.

9.4 Överväganden och förslag

9.4.1 Behov av lagreglering

Utredningens bedömning: Det bör införas lagreglering om möjlighet att stänga av en statligt anställd med anledning av eller inför ett säkerhetsprövningsbeslut.

Som redovisats i avsnitt 9.3.2 är möjligheten att stänga av en statligt anställd enligt nu gällande reglering mycket begränsad. Den reglering som finns på området omfattar i princip bara fullmaktsanställda och vissa fackliga förtroendemän och avser inte uttryckligen situationen att arbetstagaren vid en säkerhetsprövning inte bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Vid remissbehandlingen av betänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda (SOU 2022:8) framhöll flera remissinstanser att det bör finnas en möjlighet att stänga av en statligt anställd som inte längre godkänns vid en säkerhetsprövning. Den kollektivavtalsbestämmelse som tidigare fanns på det statliga avtalsområdet tillämpades bl.a. i sådana situationer.

Inte heller den reglering om avstängning som föreslås i Regeringskansliets promemoria (se avsnitt 9.3.3) reglerar uttryckligen frågan om avstängning med anledning av ett beslut om att en arbetstagare vid en säkerhetsprövning inte bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt

Som utredningen redovisat (avsnitt 9.3.2) följer av 2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen att behörig att få del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt är, om inte något annat följer av bestämmelser i lag, endast den som bl.a. har bedömts pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vi har föreslagit att den regleringen ska flyttas till säkerhetsskyddslagen och ange att behörig är den som bl.a. vid en säkerhetsprövning bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten (se avsnitt 7.6.2). Detta skulle möjligen kunna uppfattas som ett i lag reglerat rättsligt stöd för avstäng-

ning. Vi gör dock bedömningen att det bör införas en uttrycklig lagreglering om möjlighet att stänga av en statligt anställd om han eller hon vid en säkerhetsprövning inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Om arbetsgivaren väljer att inleda ett uppsägningsförfarande ska frågan om möjlighet till omplacering utredas. Arbetstagaren kan ha rätt till en uppsägningstid om sex månader.² Både före ett eventuellt beslut om uppsägning och under uppsägningstiden kan det, beroende på hur arbetsgivarens verksamhet ser ut, finnas ett behov av att kunna stänga av arbetstagaren.

Enligt utredningens mening finns det således ett behov av en reglering som gör det möjligt att stänga av en statligt anställd när han eller hon inte godkänts vid en säkerhetsprövning. En sådan reglering bör införas i lagen om offentlig anställning och komplettera den reglering om avstängning som föreslås i Regeringskansliets promemoria.

Utredningen gör bedömningen att det även finns ett behov av att kunna stänga av en statligt anställd vid en omprövning av en tidigare gjord säkerhetsprövning, men innan det finns ett ställningstagande i frågan. Vid befarat allvarliga incidenter kan det ta viss tid att utreda och undersöka de närmare omständigheterna. Av hänsyn till den säkerhetskänsliga verksamheten och de skyddsvärden som står på spel bedömer vi att en möjlighet till avstängning även är befogad under en sådan utredningstid. Att det ges tid att fatta ett välgrundat säkerhetsprövningsbeslut bör även ligga i den prövades intresse.

Våra bedömningar och förslag fortsättningsvis utgår från förslagen i Regeringskansliets promemoria. Om förslagen i promemorian skulle komma att ändras under lagstiftningsprocessens gång kan det medföra ett behov av följdändringar av våra förslag. Vi skulle i stället ha kunnat lämna förslag med gällande rätt som utgångspunkt, men har alltså valt att utgå från lagförslagen i Regeringskansliets promemoria. Den samordning som kan krävas får alltså tas omhand inom ramen för den fortsatta beredningen.

² Se t.ex. 14 kap. 3 § i Villkorsavtal-T, som hänvisar till 11 § andra stycket anställningslagen.

9.4.2 Nya regler om avstängning i lagen om offentlig anställning

Utredningens förslag: Det införs en bestämmelse i lagen om offentlig anställning om att en arbetstagare får stängas av från arbetet om arbetstagaren vid en samlad bedömning, i enlighet med säkerhetsskyddslagen, inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Det införs också en bestämmelse i samma lag om att en arbetstagare får stängas av från arbetet under en skälig utredningstid om det framkommit omständigheter som kan antas leda till att arbetstagaren vid en omprövning, enligt säkerhetsskyddslagen, inte längre bedöms lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Utredningens bedömning: Tillämpningsområdet för de nya reglerna om avstängning bör vara det som framgår av lagen om offentlig anställning. Någon särreglering bör inte införas för fackliga förtroendemän eller doktorandanställningar.

Möjlighet till avstängning om arbetstagaren inte uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning

Utredningen föreslår, i avsnitt 7.7, att den reglering om behörighet som finns i 2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen överförs till säkerhetsskyddslagen. Vi föreslår att behörig att få del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt är den som bl.a. vid en säkerhetsprövning har bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Om en arbetstagare vid säkerhetsprövningen inte godkänts är arbetstagaren således inte behörig att utföra sina arbetsuppgifter i den säkerhetskänsliga verksamheten. Det föreligger då ett i lag angivet rättsligt hinder för arbetsgivaren att sysselsätta arbetstagaren i den anställning som prövningen avsett. I en sådan situation kan detta i sig motivera ett beslut om avstängning under tiden som arbetsgivaren överväger olika handlingsalternativ. Beroende på omständigheterna kan säkerhetsprövningsbeslutet leda till att arbetstagaren får förändrade arbetsuppgifter, omplaceras, skiljs från

anställningen eller att arbetstagaren och arbetsgivaren träffar en förhandlingslösning. Ett behov av avstängning kan också finnas efter att ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts.

Enligt utredningens mening bör en rätt för arbetsgivaren att kunna fatta ett beslut om avstängning kopplas till den bedömning som ska göras enligt den föreslagna nya bestämmelsen i säkerhetsskyddslagen (3 kap. 3 a §). Av den framgår att det vid säkerhetsprövningen ska göras en samlad bedömning av om personen som prövas kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. En möjlighet till avstängning bör alltså inte villkoras av att säkerhetsprövningsbeslutet t.ex. kan antas leda till ett skiljande från anställningen, utan enbart till att arbetstagaren vid säkerhetsprövningen inte uppfyllt kraven för en godkänd säkerhetsprövning. Möjligheten för en arbetsgivare att i en akut situation kortvarigt försätta en arbetstagare ur tjänstgöring är inte avsedd att påverkas av den nu föreslagna regleringen.

Som vi redovisat inledningsvis anges i kommittédirektiven att utredningen ska analysera vilka ytterligare möjligheter, utöver de som finns i dag, som bör finnas att stänga av en statligt anställd som inte längre godkänns vid en säkerhetsprövning. Enligt utredningens mening kan uttrycket ”inte längre” uppfattas som att det närmast avser situationen att en anställd tidigare godkänts för visst arbete vid en säkerhetsprövning, men att den bedömningen sedan ändrats vid en omprövning. Enligt säkerhetsskyddslagen ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas om det finns anledning till det.

Omständigheter kan framkomma på olika sätt som kan ge anledning till en omprövning. Av säkerhetsskyddslagen framgår att säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (nuvarande 3 kap. 3 § andra stycket). Kravet på uppföljning innebär bl.a. att uppgifterna i grundutredningen ska hållas uppdaterade. Om det under deltagandets gång t.ex. framkommer nya uppgifter om den prövade som inte tidigare har värderats kan en omprövning vara påkallad. En omprövning kan också aktualiseras om det har inträffat en säkerhetsincident eller som en konsekvens av att den generella hotbilden omvärderats. Vidare ska registerkontrollen pågå genom att uppgifter löpande hämtas under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap.

14 § första stycket säkerhetsskyddslagen). Ett utfall från registerkontrollen kan ge upphov till en omprövning.

Det är dock möjligt att tänka sig situationer där det inte är fråga om en omprövning på det sätt som beskrivits ovan. En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska i vissa fall placeras i säkerhetsklass (3 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen). Situationen kan vara den att anställningen tidigare inte varit placerad i säkerhetsklass, men att den som beslutar om säkerhetsklass gör en ny bedömning och kommer till slutsatsen att anställningen bör placeras i säkerhetsklass. En säkerhetsprövning ska då ske, men det är inte fråga om en omprövning. Arbetstagaren har ju inte tidigare säkerhetsprövats såvitt avser den anställning som han eller hon har. Den som beslutar om säkerhetsklass kan också göra bedömningen att en anställning som är placerad i säkerhetsklass ska placeras i en annan säkerhetsklass än tidigare. En arbetstagare ska även i dessa fall genomgå en ny säkerhetsprövning. I de fallen framstår det som att det inte heller är fråga om en omprövning. Med beaktande av dessa olika situationer anser utredningen att det finns skäl att inte begränsa förslaget till statligt anställda som ”inte längre” godkänns vid en säkerhetsprövning. Samma möjlighet till avstängning bör alltså finnas oavsett om det, för den anställde, är fråga om att han eller hon inte uppfyller kraven för en initial säkerhetsprövning under anställningen eller om kraven inte uppfylls vid en omprövning.

Utredningen föreslår därmed att det införs en bestämmelse i lagen om offentlig anställning om att en arbetstagare får stängas av från arbetet om arbetstagaren vid en samlad bedömning, i enlighet med säkerhetsskyddslagen, inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Möjlighet till avstängning under en skälig utredningstid

Om det framkommer omständigheter som gör att en tidigare gjord bedömning av en arbetstagares lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten kan ifrågasättas ska en omprövning göras (nuvarande 3 kap. 4 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen).

Regeln om omprövning bör förstås så att det ska utredas om det föreligger sådana omständigheter att arbetstagaren inte längre kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskän-

liga verksamheten. En ny säkerhetsprövning behöver alltså göras men bör, i vart fall inledningsvis, kunna begränsas till de uppgifter som framkommit som gör att arbetstagarens lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten kan ifrågasättas. De uppgifter som framkommit behöver alltså utredas och en ny samlad bedömning behöver göras. Detta kan ta viss tid i anspråk. Det kan enligt utredningens mening finnas ett behov av att under utredningstiden stänga av arbetstagaren. Ett beslut om avstängning i detta skede bör dock förutsätta att det framkommit sådana omständigheter att det kan antas att den tidigare bedömningen kommer att ändras. Arbetsgivaren behöver alltså värdera de nya uppgifterna eller omständigheterna och bilda sig en uppfattning om vilken betydelse de kan ha för säkerhetsprövningen innan en avstängning på denna grund kan komma i fråga. Det krävs följaktligen att utredningen påbörjas och att vissa inledande överväganden görs innan arbetstagaren kan stängas av. Under avstängningstiden bör utredningen bedrivas så skyndsamt som möjligt. Avstängningen bör därför begränsas i tiden till att omfatta en skälig utredningstid. Det är förenat med svårigheter att precisera utredningstiden närmare eftersom de bakomliggande omständigheterna kan vara av vitt skilda slag och därmed ta olika lång tid att utreda.

Det åligger myndigheterna att iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet (1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § förvaltningslagen). Ett avstängningsbeslut får alltså inte, oavsett grund, stödja sig på ovidkommande hänsyn. Inte minst i detta tidiga skede utgör en avstängning en ingripande åtgärd som försätter arbetstagaren i en utsatt situation. Det är därför angeläget att avstängningen inte blir längre än vad som är nödvändigt för att de nya uppgifterna eller omständigheterna ska kunna utredas.

Utredningen föreslår att det införs en ny bestämmelse i lagen om offentlig anställning om att en arbetstagare får stängas av från arbetet under en skälig utredningstid om det framkommit omständigheter som kan antas leda till att arbetstagaren vid en omprövning inte längre bedöms lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Tillämpningsområde

Nästa fråga är vilket tillämpningsområde som bör gälla för de föreslagna bestämmelserna. Som utgångspunkt gäller bestämmelserna i lagen om offentlig anställning i princip samtliga arbetstagare inom staten, dvs. arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter och myndigheterna under regeringen (se 1 § lagen om offentlig anställning). Vissa arbetstagare är dock undantagna enligt 3 §. Det finns därutöver vissa särregler för fullmaktsanställda enligt lagen om fullmaktsanställning.

I Regeringskansliets promemoria föreslås att den föreslagna nya regeln om avstängning ska omfatta anställda hos riksdagen och dess myndigheter samt hos myndigheterna under regeringen. I promemorian framhålls att det inte finns något skäl till att tillämpningsområdet för reglerna om avstängning bör avvika från tillämpningsområdet för lagen om offentlig anställning.

När det gäller säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde anges i 1 kap. 3 § i lagen att för riksdagen och dess myndigheter gäller endast bestämmelserna om säkerhetsskyddsklasser i 2 kap. 5 §, säkerhetsprövning i 3 kap. och säkerhetsintyg i 5 kap. och att i övrigt gäller lagen (2019:109) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Bestämmelserna om säkerhetsprövning i 3 kap. säkerhetsskyddslagen gäller alltså för riksdagen och dess myndigheter.

Enligt utredningens mening finns det behov av att kunna stänga av såväl en arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter som en arbetstagare hos myndigheterna under regeringen om arbetstagaren inte godkänts vid en säkerhetsprövning. Detsamma bör gälla såvitt avser den föreslagna regeln om avstängning under en skäligen utredningstid. De av utredningen föreslagna nya reglerna i lagen om offentlig anställning om avstängning med anknytning till ett säkerhetsprövningsbeslut bör därmed också omfatta nämnda grupper av arbetstagare. Något behov av någon särreglering för arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter behöver alltså inte införas i lagen.

Det finns följaktligen, enligt utredningens mening, inga skäl för att tillämpningsområdet för de av oss föreslagna reglerna om avstängning, ska avvika från tillämpningsområdet för lagen om offentlig anställning. Någon lagreglering i frågan behövs alltså inte.

Fackliga förtroendemän

Som redogjorts för ovan, avsnitt 9.3.2, gäller en särreglering för fackliga förtroendemän som är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen (8 a § förtroendemannalagen). Arbetsgivaren får inte stänga av en sådan facklig förtroedeman, om det inte finns särskilda skäl.

Förtroendemannalagen är tillämplig på hela arbetsmarknaden. Lagen är samtidigt subsidiär i förhållande till annan lag (se 2 § förtroendemannalagen). Utredningen anser att det saknas skäl att behandla en anställd som är facklig förtroedeman och som inte godkänts vid en säkerhetsprövning på ett annat sätt än andra statligt anställda. Det rättsliga hinder som uppkommer är inte annorlunda om den anställde har ett uppdrag som facklig förtroedeman. Vidare är de berörda skyddsvärdena inte svagare om arbetstagaren är facklig förtroedeman. Utredningen gör samma bedömning såvitt avser den föreslagna utredningsavstängningen.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte bör införas någon särreglering för fackliga förtroendemän. Något avstängningsförbud bör alltså, såvitt avser de nya föreslagna avstängningsreglerna, inte gälla för fackliga förtroendemän som är av särskild betydelse för verksamheten. Någon lagreglering i frågan behövs alltså inte.

Doktorandanställda

I Regeringskansliets promemoria föreslås att möjligheterna att stänga av en statligt anställd inte ska omfatta doktorander som har anställts enligt 5 kap. 1 § högskoleförordningen (1993:100). I promemorian framhålls att doktorander först och främst är att betrakta som studenter och att de i den egenskapen omfattas av avstängningsreglerna i 10 kap. högskoleförordningen.

Grunderna för avstängning av en student enligt högskoleförordningen skiljer sig från de grunder för avstängning som föreslås i Regeringskansliets promemoria. Undantaget för doktorandanställda i promemorian motiveras med att en tillämpning av de föreslagna avstängningsreglerna i praktiken skulle medföra att det blir svårare för dessa doktorander att genomföra och slutföra sina studier. Detta förhållande skulle gälla trots att doktoranderna fortsatt skulle vara antagna till forskarutbildning och inneha en rätt att studera.

På samma sätt som när det gäller fackliga förtroendemän anser utredningen att det saknas skäl att särbehandla doktorandanställda som inte godkänts vid en säkerhetsprövning eller som är föremål för en utredning med anledning av en inledd omprövning av ett tidigare fattat säkerhetsprövningsbeslut. Även när det gäller en doktorand uppkommer ett rättsligt hinder att fortsatt ha personen i den aktuella anställningen som säkerhetsprövningen avsett och hindret ter sig inte annorlunda än för andra statligt anställda. De skyddsvärden som står på spel är även av samma vikt om den anställde är doktorand. Enligt vår uppfattning finns det alltså inte skäl att undanta doktorandanställningar, vilket innebär att det inte krävs någon särskild lagreglering såvitt avser doktorander.

9.4.3 Anställningsförmåner under avstängningen

Utredningens bedömning: Arbetstagaren ska få behålla sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden, om något annat inte följer av kollektivavtal. I förhållande till promemorians förslag behövs inte någon lagändring.

Som redovisats finns viss möjlighet att stänga av en fullmaktsanställd enligt lagen om fullmaktsanställning. Lagen innehåller dock ingen reglering om arbetstagarens rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden. Lagstiftaren har bedömt att frågan kan regleras genom kollektivavtal (se prop. 1993/94:65, s. 78). I förtroendemannalagen finns dock en reglering om att förtroendemannen har rätt till lön och andra förmåner under avstängningstiden (8 a och 8 b §§ förtroendemannalagen). En likalydande reglering gällde tidigare enligt anställningsskyddslagen (25 och 34 §§ anställningsskyddslagen i lydelserna före den 30 juni 2022).

I betänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda framhölls att en arbetstagare inte bör hamna i ett sämre läge vid en avstängning än efter en uppsägning (SOU 2022:8, s. 105). Utredningen anförde att en arbetstagare har rätt att under uppsägningstiden behålla sin lön och andra anställningsförmåner, även om han eller hon inte får några arbetsuppgifter alls eller andra arbetsuppgifter än tidigare (12 § anställningsskyddslagen).

I Regeringskansliets promemoria föreslås mot denna bakgrund att en arbetstagare under avstängningstiden ska få behålla sin lön och andra anställningsförmåner, om inte något annat följer av kollektivavtal.

Utredningen gör bedömningen att en arbetstagare som stängs av från arbetet med anledning av någon av de av oss föreslagna bestämmelserna om avstängning också bör få behålla lön och andra förmåner under avstängningstiden. Enligt vår uppfattning ska alltså den reglering som föreslås i Regeringskansliets promemoria även vara tillämplig för beslut om avstängning enligt våra förslag. I förhållande till promemorians förslag behöver någon lagändring i denna del följaktligen inte lämnas.

I och med att bestämmelsen om anställningsförmåner bör vara dispositiv i relation till kollektivavtalsparterna ges de därmed möjlighet att i kollektivavtal avtala om en avvikande reglering.

9.4.4 Verkställighet av beslut om avstängning och frågan om förhandlingsskyldighet

Utredningens förslag: Lagen om offentlig anställning kompletteras med en reglering om att ett beslut om avstängning enligt de nya bestämmelserna också ska gälla omedelbart.

Det införs även en ny bestämmelse i lagen om offentlig anställning som föreskriver dels att om det meddelas ett beslut om avstängning enligt de nya bestämmelserna och arbetstagaren är fackligt organiserad, ska myndigheten genast underrätta den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör om beslutet, dels om att den lokala arbetstagarorganisationen har rätt till överläggning med arbetsgivaren om avstängningen.

Utredningens bedömning: Ett beslut om avstängning enligt de nya bestämmelserna ska gälla tills vidare. 11–14 §§ medbestämmandelagen om arbetsgivares förhandlingsskyldighet ska inte tillämpas på avstängningsbeslut enligt de nya bestämmelserna om avstängning. Någon ny lagreglering om detta behövs inte.

Ett avstängningsbeslut ska gälla omedelbart

Ett beslut om avstängning med stöd av lagen om fullmaktsanställning gäller omedelbart. På samma sätt förhåller det sig med beslut om att skilja en arbetstagare från arbetsuppgifter med stöd av 31 § lagen om offentlig anställning.

I Regeringskansliets promemoria föreslås att ett beslut om avstängning enligt den reglering som föreslås i promemorian ska gälla omedelbart. Vi anser att även ett beslut om avstängning enligt de av utredningen föreslagna bestämmelserna bör gälla omedelbart. Ett beslut om avstängning i de situationerna bör gälla omedelbart för att de inte ska förlora sin verkan.

Den reglering som föreslås i Regeringskansliets promemoria behöver kompletteras att omfatta även de av oss föreslagna avstängningsreglerna.

Ingen tidsbegränsning

Nästa fråga är om avstängningsbeslutet bör tidsbegränsas på något sätt.

Varken ett beslut om att stänga av en fullmaktsanställd eller skilja en arbetstagare från arbetsuppgifter är begränsat i tid (se 10 § lagen om fullmaktsanställning och 31 § lagen om offentlig anställning). I Regeringskansliets promemoria föreslås ingen reglering om tidsbegränsning av ett avstängningsbeslut. Enligt den kollektivavtalsreglering som gällde enligt 13 kap. 12 § villkorsavtalen gällde dock att avstängning fick ske för högst 30 kalenderdagar i sänder.

Som utgångspunkt är avstängning en temporär åtgärd i avvaktan på ett ställningstagande till en annan arbetsrättslig åtgärd. Avstängning är en ingripande åtgärd som kan vara mycket påfrestande för den berörda arbetstagaren. En i lag reglerad tidsbegränsning skulle kunna ha en påskyndande effekt genom att sätta press på arbetsgivaren att skyndsamt vidta nödvändiga utredningsåtgärder och så fort som möjligt fatta beslut om arbetstagarens fortsatta anställning, allt i syfte att göra tiden i ovisshet för arbetstagaren så kort som möjligt. Å andra sidan följer av den allmänna proportionalitetsprincipen att en åtgärd av en myndighet som avser ett enskilt intresse inte får vara mer långtgående än vad som behövs (se bl.a. 5 § förvaltningslagen). Förekomsten av en tidsbegränsning skulle inte heller utgöra något hinder för arbetsgivaren att fatta ett nytt beslut

om avstängning, förutsatt att det fortfarande finns grund för ett sådant beslut.

En avstängning som föregår ett faktiskt ställningstagande i en omprövningsfråga och alltså avser en utredningsavstängning är särskilt ingripande för den enskilde. Som framhållits i avsnitt 9.4.2 bör utredningen bedrivas skyndsamt. Vid en sådan avstängning föreslår utredningen att avstängningen bör begränsas i tiden till att omfatta en skäligen utredningstid.

Av samma skäl som anges i Regeringskansliets promemoria anser vi att det inte behövs någon tidsbestämd begränsning såvitt avser beslut om avstängning som grundar sig på överväganden eller bedömningar rörande den anställdes säkerhetsprövning. Sådana avstängningsbeslut gäller då tills vidare. Någon lagreglering i frågan behövs därmed inte.

Ingen primär förhandlingsskyldighet men rätt till underrättelse och överläggning

I 11–14 §§ medbestämmandelagen finns bestämmelser om så kallade medbestämmandeförhandlingar. Enligt dessa regler är arbetsgivaren, inför vissa beslut, skyldig att i vissa fall kalla till och genomföra förhandlingar med en arbetstagarorganisation. Gemensamt för bestämmelserna om sådan primär förhandlingsskyldighet är att de, under vissa omständigheter, ålägger arbetsgivaren en skyldighet att förhandla innan arbetsgivaren fattar och verkställer beslut i frågor där arbetsgivaren har beslutsmandat. Såvitt avser förhandlingsskyldigheten i 11 § medbestämmandelagen framgår det av en undantagsbestämmelse i andra stycket att arbetsgivaren dock får fatta och verkställa beslut innan han har fullgjort sin förhandlingsskyldighet om synnerliga skäl föranleder det. Undantaget kan t.ex. tillämpas om ett uppskov medför risk för säkerheten på arbetsplatsen eller för viktiga samhällsfunktioner.

Reglerna om förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ medbestämmandelagen är inte tillämpliga vare sig när det gäller beslut om skiljande från arbetsuppgifter enligt 31 § lagen om offentlig anställning (se 42 §) eller vid avstängning enligt 10 § lagen om fullmaktsanställning (se 12 §).

Intresset av att skyndsamt kunna fatta ett avstängningsbeslut om arbetstagararen vid en säkerhetsprövning inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten eller är föremål för en utredningsavstängning gör, enligt vår mening, att ett undantag från den aktuella förhandlingsskyldigheten framstår som motiverat även när det gäller sådana avstängningsbeslut. Det framstår som främmande att just dessa beslut, till skillnad från exempelvis beslut om skiljande från arbetsuppgifter enligt lagen om offentlig anställning, skulle vara föremål för en primär förhandlingsskyldighet. Arbetstagarorganisationerna kan visserligen ha ett starkt intresse av en förhandling med arbetsgivaren såvitt avser ett avstängningsbeslut. En rätt till förhandling finns också enligt 10 § medbestämmandelagen, men ska då påkallas av arbetstagarorganisationen om den vill få en förhandling till stånd. Om primär förhandlingsskyldighet enligt 11 § medbestämmandelagen skulle gälla finns risk för att arbetsgivaren mer eller mindre regelmässigt skulle göra gällande att det finns synnerliga skäl och därmed förutsättningar att tillämpa undantagsbestämelsen i andra stycket. Enligt utredningens mening framstår det därför av flera skäl som mindre lämpligt att förorda en primär förhandlingsskyldighet.

Enligt lagen om fullmaktsanställning ska myndigheten, om det meddelas ett avstängningsbeslut och arbetstagararen är fackligt organiserad, genast underrätta den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagararen tillhör om beslutet (se 12 § andra stycket). Utredningen gör bedömningen att en sådan underrättelseskyldighet är lämplig även såvitt avser de av oss föreslagna avstängningsreglerna i lagen om offentlig anställning. Vi föreslår därför att det införs en sådan regel i den lagen. Underrättelsen ska alltså lämnas när avstängningsbeslutet har meddelats.

Den föreslagna regeln om underrättelseskyldighet bör därutöver kompletteras med en bestämmelse om att arbetstagarorganisationen har rätt till överläggning med arbetsgivaren och vi föreslår därför en sådan regel. Arbetstagarorganisationen som arbetstagararen tillhör ges på så sätt en möjlighet till samtal med arbetsgivaren om den uppkomna situationen och om eventuella lösningar i det enskilda fallet.

Underrättelseskyldigheten och rätten till överläggning syftar alltså till att arbetstagarorganisationerna ska få information om avstängningsbeslutet och kunna begära överläggning med arbetsgivaren om beslutet för att kunna om möjligt hitta lösningar i den uppkomna

situationen. En begäran om överläggning ska dock inte påverka arbetsgivarens möjlighet att verkställa beslutet om avstängning och det är inte frågan om någon förhandlingskyldighet.

9.4.5 Beslutsorgan

Utredningens bedömning: Regleringen om att Statens ansvarsnämnd ska besluta i frågor om avstängning när det gäller arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen samt arbetstagare som utan att vara anställda genom beslut av regeringen har en verksledande eller därmed jämförlig ställning bör gälla även avstängningar enligt de nya föreslagna avstängningsbestämmelserna.

Vidare ska Statens ansvarsnämnd besluta i frågor om avstängning som grundar sig på överväganden eller bedömningar rörande den anställdes säkerhetsprövning såvitt avser chefer för internrevisionen vid myndigheter. Beträffande åklagare, icke ordinarie domare och professorer ska nämnden besluta i sådana avstängningsfrågor enbart när ett förfarande om avskedande har inletts hos nämnden.

Någon ny reglering om detta behövs inte.

Huvudregeln är att anställningsmyndigheten beslutar

Enligt 3 § anställningsförordningen är huvudregeln att frågor om anställning prövas av den myndighet där arbetstagaren är anställd. I 25 § myndighetsförordningen (2007:1515) anges att om regeringen har bestämt att det ska finnas en personalansvarsnämnd vid myndigheten ska nämnden pröva frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden (när anställningen inte är en provanställning), disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning. I de fall myndigheten inte har en personalansvarsnämnd prövas ärendena av styrelsen eller myndighetschefen.

Förslaget i Regeringskansliets promemoria

Huvudregeln att det är anställningsmyndigheten som prövar frågor om anställningen gäller inte arbetstagare som är anställda genom beslut av regeringen och arbetstagare som, utan att vara anställda genom ett regeringsbeslut, har en verksledande eller därmed jämförlig ställning. För nämnda grupper av arbetstagare beslutar Statens ansvarsnämnd i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande (34 § första stycket lagen om offentlig anställning). Undantaget har motiverats med att det ansetts olämpligt att åtgärder i tjänsten beträffande de uppräknade kategorierna av arbetstagare prövas disciplinärt av kollegor som arbetstagaren har ett nära samarbete med i den dagliga verksamheten (proposition 1975:78 om lagstiftning angående ansvar för funktionärer i offentlig verksamhet, s. 168–169 och proposition 2002/03:47 Statens ansvarsnämnds funktion och kompetensområde, m.m., s. 14–15).

I Regeringskansliets promemoria lämnas flera förslag på författningsändringar som rör beslutsbehörigheten vid avstängning. I promemorian föreslås att Statens ansvarsnämnd ska besluta i frågor om avstängning när det gäller de arbetstagare som anges i 34 § första stycket lagen om offentlig anställning.

Därutöver föreslås i promemorian förändringar i ett antal förordningar. Statens ansvarsnämnd ska även besluta i frågor om avstängning av chefer för internrevisionen vid myndigheter, åklagare, icke ordinarie domare och professorer, i de fall ett förfarande om avskedande har inletts hos nämnden. Vidare ska ordföranden i personalansvarsnämnden ensam kunna besluta i vissa brådskande fall. Ordförandens beslut ska i sådana fall vara tidsbegränsat till två veckor. Om nämnden inte prövar frågan om avstängning inom den tiden ska beslutet om avstängning upphöra.

Statens ansvarsnämnd

Som redovisats ovan har det, när det gäller vissa arbetstagare med högre befattningar, ansetts olämpligt att vissa i lagen angivna åtgärder prövas av anställningsmyndigheten, varför Statens ansvarsnämnd i stället ska pröva sådana frågor. I Regeringskansliets promemoria föreslås att även en fråga om avstängning såvitt avser dessa arbetstagare ska prövas av Statens ansvarsnämnd.

Möjligen kan risken för intressekonflikter anses mer begränsad i en avstängningssituation efter att den anställde inte godkänts vid en säkerhetsprövning jämfört med avstängning enligt förslaget i Regeringskansliets promemoria. Bedömningsutrymmet får anses avsevärt mindre jämfört med möjligheten till avstängning enligt den regleringen. Om arbetstagaren inte godkänts vid en säkerhetsprövning föreligger ett rättsligt hinder att tillåta arbetstagaren att utföra de arbetsuppgifter som prövningen avsett. Det skulle kunna tala för att anställningsmyndigheten skulle kunna vara beslutsorgan såvitt avser avstängning med anledning av en icke godkänd säkerhetsprövning. Arbetsgivaren kan dock finna anledning att grunda en avstängning på flera grunder, även på någon av de som föreslås i Regeringskansliets promemoria. Oavsett det anser vi att regleringen blir enklare att hantera om samma regler gäller såvitt avser beslutsorgan oavsett återopad grund för ett beslut om avstängning.

Slutsatsen av det anförda är att den reglering som föreslås i Regeringskansliets promemoria ska vara tillämplig för beslut om avstängning även enligt våra förslag. Någon lagändring i relation till promemorians förslag behöver därmed inte föreslås.

9.4.6 Skadestånd

Utredningens förslag: Skadeståndsbestämmelsen i lagen om offentlig anställning kompletteras så att skadeståndsskyldighet även ska gälla om en arbetsgivare bryter mot den föreslagna skyldigheten att underrätta den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör om ett avstängningsbeslut, varvid bestämmelserna i 38, 41 och 42 §§ lagen om anställningsskydd ska tillämpas.

Utredningens bedömning: Arbetstagare ska ha rätt till skadestånd om en myndighet bryter mot föreskrifter om beslutande organ eller om omröstning, såvitt avser de nya reglerna om avstängning.

Skadeståndsansvar vid formfel

I ärenden om avstängning av fullmaktsanställda gäller, enligt lagen om fullmaktsanställning, ett skadeståndsansvar om myndigheten bryter mot någon av föreskrifterna i lagen om handläggningen av ett sådant ärende eller om beslutande organ eller omröstning (se 13 §). Enligt bestämmelsen ska reglerna i 38, 41 och 42 §§ anställningsskyddslagen tillämpas. Det innebär bl.a. att arbetsgivaren kan bli skyldig att betala skadestånd till arbetstagaren för den förlust som uppkommer (ekonomiskt skadestånd) och den kränkning som lagbrottet innebär (allmänt skadestånd) samt att preskriptionsreglerna i anställningsskyddslagen gäller för sådana skadeståndsanspråk. Motsvarande skadeståndsregler gäller i ärenden om disciplinansvar (se 20 § lagen om offentlig anställning).

Skadeståndsansvaret för formfel infördes i 1976 års LOA för att ytterligare understryka vikten av att myndigheterna följer föreskrifterna. I samband med detta behandlades frågan om ansvaret även borde omfatta bedömningsfel. Det anfördes då att det finns lagregler och kontrollsystem för att säkerställa att den offentliga förvaltningen utövas korrekt, t.ex. det straffrättsliga ansvaret vid tjänstefel och ansvaret för tjänsteförseelse. Vidare hänvisades till att den offentliga förvaltningen står under tillsyn och granskning av bl.a. Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionen. Det ansågs mot denna bakgrund inte finnas något praktiskt behov av ett skadeståndsansvar för materiella fel. Ett sådant skadeståndsansvar bedömdes även riskera att få en återhållande effekt på myndigheternas behöriga handlande. Ansvaret begränsades därför till formfel (se proposition 1978/79:84 om myndigheternas skadeståndsansvar i vissa personalärenden, m.m., s. 10–11).

Frågan behandlas även i Regeringskansliets promemoria. Där görs bedömningen att det inte finns någon anledning att ha ett annat synsätt när det gäller skadestånd vid avstängning enligt de bestämmelser som föreslås i promemorian, än det som legat till grund för utformningen av skadeståndsbestämmelserna i lagen om offentlig anställning. I promemorian föreslås därför att en arbetstagare som stängs av med stöd av den där föreslagna avstängningsregeln ska ha rätt till skadestånd på motsvarande sätt som en arbetstagare som stängs av med stöd av lagen om fullmaktsanställning, dvs. för formfel.

Rättssäkerhetsaspekter kan i och för sig anföras som skäl för att det borde införas ett skadeståndsansvar för även materiella fel. Som tidigare berörts är förvaltningsmyndigheterna dock enligt lag skyldiga att iaktta principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet (se 5 § förvaltningslagen) och den offentliga förvaltningen står som sagt under tillsyn av bl.a. JO. Mot den bakgrunden gör utredningen samma bedömning som den i Regeringskansliets promemoria även när det gäller de nu av oss föreslagna avstängningsreglerna. Utredningen anser alltså att det inte finns tillräckliga skäl för att införa en rätt till skadestånd för bedömningsfel. Intresset av en konsekvent reglering talar i samma riktning. Någon lagändring i förhållande till förslagen i Regeringskansliets promemoria behövs därmed inte.

Frågan om det bör införas en skadeståndsskyldighet för staten även för materiella fel rör fler beslut än just de av utredningen föreslagna avstängningsbestämmelserna och bör i så fall utredas särskilt i ett annat sammanhang.

Skadeståndsansvar – underrättelseskyldigheten

Som utredningen tidigare anfört kan arbetstagarorganisationerna ha ett starkt intresse av att komma till tals med arbetsgivaren om det meddelas ett beslut om avstängning och arbetstagaren är fackligt organiserad. Att underrättelseskyldigheten iakttas kan också vara en förutsättning för att arbetstagarorganisationen ska få kännedom om beslutet och för att organisationen ska kunna begära överläggning med arbetsgivaren.

Enligt utredningens mening bör regeln om underrättelseskyldighet vara skadeståndssanktionerad på samma sätt som den skadeståndsskyldighet som finns för formfel. Vi föreslår därför att det införs en uttrycklig skadeståndsskyldighet i lagen om offentlig anställning om arbetsgivaren bryter mot underrättelseskyldigheten. Ansvaret bör konstrueras på samma sätt som föreslås i Regeringskansliets promemoria, dvs. bestämmelserna i 38, 41 och 42 §§ anställningsskyddslagen ska tillämpas, om en myndighet i ett ärende om avstängning bryter mot föreskriften om underrättelse.

Utredningen har också föreslagit en rätt till överläggning (se avsnitt 9.4.4). Utredningen gör bedömningen att den regeln inte behöver skadeståndssanktioneras.

9.4.7 Interimistisk prövning

Utredningens bedömning: Vid tvist om ett beslut om avstängning ska det inte vara möjligt att få avstängningsbeslutet prövat interimistiskt om grunden för avstängningsbeslutet är att arbetstagaren vid en säkerhetsprövning inte bedömts lämplig att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Någon ändring i lagen om offentlig anställning behövs därmed inte.

Utredningens förslag: Är grunden för avstängningsbeslutet att det framkommit omständigheter som kan antas leda till att arbetstagaren vid en omprövning inte längre kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten ska arbetstagaren dock ha rätt till en interimistisk prövning. 38 § lagen om offentlig anställning kompletteras med en sådan reglering.

I 18 § andra stycket lagen om fullmaktsanställning anges att i en tvist om ett avstängningsbeslut får domstolen för tiden fram till dess att det finns ett lagakraftgäande avgörande bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla. Även beslut om att skilja en arbetstagarare från arbetsuppgifter enligt 31 § lagen om offentlig anställning kan prövas interimistiskt (38 §).

I betänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda föreslog utredningen att domstol, vid tvist om ett beslut om avstängning, inte skulle få besluta att avstängningen ska upphöra för tiden fram till det slutliga avgörandet, om annat inte följer av 8 a § förtroendemannalagen (SOU 2022:8, s. 107).

Under remissförfarandet gav flera remissinstanser, däribland Arbetsdomstolen, Statens ansvarsnämnd och samtliga arbetstagarorganisationer, uttryck för att det bör vara möjligt för en arbetstagarare att få en interimistisk prövning av ett sådant avstängningsbeslut.

I Regeringskansliets promemoria föreslås att en arbetstagarare ska ha rätt till en interimistisk prövning av ett avstängningsbeslut. Förslaget motiveras med att en sådan prövning utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti för arbetstagararen. Med hänsyn till att det i promemorian föreslås att beslut om avstängning ska gälla omedelbart och utan tidsbegränsning bör det, enligt promemorian, finnas en möjlighet till en interimistisk prövning. Vidare anförs att det saknas skäl för att en

annan ordning ska gälla vid beslut om avstängning med stöd av lagen om offentlig anställning, än vid beslut om avstängning med stöd av lagen om fullmaktsanställning.

Enligt anställningsskyddslagen upphör anställningen numera vid uppsägningstidens utgång, även om det förs en ogiltighetstalan. Vid en tvist om ogiltighet av en uppsägning kan domstol inte för tiden fram till det slutliga avgörandet besluta att anställningen ska bestå efter uppsägningstidens utgång (34 § anställningsskyddslagen). Det går inte heller vid en tvist om giltigheten av ett avskedande att få ett interimistiskt förordnande om att anställningen ska bestå under tvisten (35 § anställningsskyddslagen). Tiden som en arbetstagare kan komma att vara avstängd vid ett skiljande från anställningen kommer alltså att vara kortare jämfört med vad som gällde enligt den tidigare regleringen i anställningsskyddslagen. När anställningen upphört efter att uppsägningstiden löpt ut eller i och med ett avskedande är en fråga om avstängning inte längre aktuell.

Vid väckandet av en talan om ogiltighet av en uppsägning kan det vara så att anställningen redan upphört och därmed även en tidigare avstängning. Huruvida anställningen upphört är beroende av uppsägningstidens längd och på hur länge eventuella tvisteförhandlingar pågår. Ett beslut om avstängning kan dock angripas rättsligt dessförinnan, genom t.ex. ett yrkande om att avstängningen ska förklaras ogiltig eller upphävas. I ett sådant fall kan det finnas ett behov av att få frågan om ett interimistiskt förordnande prövad. En skadeståndstalan grundad på att ett materiellt fel skulle ha begåtts kan dock inte föras, se avsnitt 9.4.6. Om arbetsgivaren åberopar flera grunder för avstängningsbeslutet, behöver grunden för talan om interimistiskt förordnande inte fullständigt utredas för att avgöra en fråga om det finns talerätt. Med beaktande av dessa argument skulle det kunna anföras att det saknas skäl för att en annan ordning ska gälla vid beslut om avstängning med stöd av de nu föreslagna bestämmelserna, än vid beslut om avstängning enligt den i Regeringskansliets promemoria föreslagna bestämmelsen eller med stöd av lagen om fullmaktsanställning.

Som beskrivits, i avsnitt 9.3.3, föreslås i Regeringskansliets promemoria att en arbetstagare ska få stängas av från arbetet dels om en åtgärd har vidtagits för att åtal ska väckas mot honom eller henne för ett brott som vid fällande dom kan antas leda till uppsägning eller avskedande, dels om arbetstagaren uppvisar ett beteende som

kan antas leda till en uppsägning eller ett avskedande. Därutöver krävs i det senare fallet att det ska finnas en risk för att fortsatt arbete skadar förtroendet för myndigheten, hindrar verksamhetens behöriga gång eller försvårar den fortsatta utredningen av beteendet och av om beteendet ska leda till arbetsrättsliga åtgärder. Ett avstängningsbeslut ska alltså uppfylla flera olika omständigheter. En interimistisk prövning av ett sådant beslut kan därmed också omfatta flera olika omständigheter.

Som anförts ovan är bedömningsutrymmet förhållandevis stort vid en prövning av en avstängning enligt den föreslagna regeln i Regeringskansliets promemoria. Vid en interimistisk prövning av ett avstängningsbeslut med anledning av en icke godkänd säkerhetsprövning skulle det bli fråga om en indirekt prövning av beslutet i säkerhetsprövningsfrågan. Domstolen kan pröva de bakomliggande omständigheterna, men är dock förhindrad att ändra själva säkerhetsprövningsbeslutet. Vidare är de bakomliggande skyddsvärdena av en annan dignitet än om en avstängning t.ex. sker på grund av att det förekommer samarbetsproblem på arbetsplatsen.

Flera argument talar alltså för att ha samma möjlighet till en interimistisk prövning, oavsett vilken rättslig reglering som arbetsgivaren åberopar till stöd för sitt beslut. Även efter en interimistisk prövning skulle dock själva säkerhetsprövningsbeslutet bestå, vilket medför att arbetstagaren inte skulle vara behörig att utföra de arbetsuppgifter som han eller hon är avstängd från. Mot denna bakgrund framstår en interimistisk prövning av avstängningsbeslutet som ett främmande inslag i processen när grunden för avstängningsbeslutet är att arbetstagaren inte uppfyller villkoren för en godkänd säkerhetsprövning. Ett interimistiskt förordnande om att avstängningen ska upphöra under tvistens gång skulle i den situationen alltså inte få den verkan att arbetstagaren kan återgå till just de arbetsuppgifterna. Med beaktande av detta är det utredningens uppfattning att en arbetstagare inte bör ha rätt till en interimistisk prövning av ett avstängningsbeslut som grundar sig på att han eller hon vid en säkerhetsprövning inte ansetts lämplig för deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Om arbetsgivaren åberopar flera omständigheter till stöd för ett beslut om avstängning bör arbetstagaren kunna få beslutet prövat interimistiskt, utom såvitt att arbetstagaren inte godkänts vid en säkerhetsprövning. Vår bedömning utesluter därmed inte en interimistisk prövning i den del ett beslut om avstängning även stöder sig på den

i promemorian föreslagna bestämmelsen i 22 a § lagen om offentlig anställning.

Om det är fråga om en utredningsavstängning är förutsättningarna på flera sätt annorlunda än när det redan finns ett säkerhetsprövningsbeslut med anledning av en omprövning. Vi föreslår att en utredningsavstängning ska få pågå under en skäligen utredningstid, dvs. när det framkommit omständigheter som kan antas leda till att arbetstagaren vid en omprövning inte längre bedöms lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Bedömningsutrymmet kommer följaktligen att vara större än när arbetsgivaren redan gjort bedömningen att den anställde inte kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Vid en utredningsavstängning finns det inte något rättsligt hinder att låta arbetstagaren utföra sina arbetsuppgifter i den säkerhetskänsliga verksamheten. Rätts-säkerhetsskäl talar därmed för att tillåta en interimistisk prövning i de fallen. Prövningen bör kunna handla om det finns skäl för en omprövning och om åtgärden är proportionerlig.

Sammantaget anser utredningen att en arbetstagare bör ha rätt till en interimistisk prövning om avstängningsbeslutet grundar sig på att det framkommit omständigheter som kan antas leda till att arbetstagaren vid en omprövning inte längre uppfyller villkoren för en godkänd säkerhetsprövning. Vi föreslår därför att 38 § lagen om offentlig anställning kompletteras med en sådan reglering.

9.4.8 Fullmaktsanställda

Utredningens bedömning: De föreslagna reglerna om avstängning i lagen om offentlig anställning bör gälla även fullmaktsanställda.

Utredningens förslag: I lagen om fullmaktsanställning införs en upplysningsbestämmelse om förekomsten av de föreslagna reglerna om avstängning i lagen om offentlig anställning. Vidare införs en bestämmelse i lagen om fullmaktsanställning om att en avstängd arbetstagare under en avstängning har rätt till lön och andra löneförmåner, om inte annat följer av kollektivavtal.

Som vi redan redovisat finns det regler om avstängning av fullmaktsanställda enligt lagen om fullmaktsanställning (se avsnitt 9.3.2). Enligt 10 § får en fullmaktsanställd stängas av från arbete om ett förfarande inleds som syftar till att arbetstagaren ska avskedas eller om en åtgärd vidtas för att åtal ska väckas mot arbetstagaren för en gärning som kan antas medföra avskedande. Arbetstagaren får också stängas av om han eller hon inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande och detta beror på sjukdom eller något jämförligt förhållande, eller om arbetstagaren inte följer ett beslut om läkarundersökning.

En fullmaktsanställd arbetstagare får skiljas från anställningen bara med stöd av föreskrifterna i lagen om fullmaktsanställning. Där anges att en sådan arbetstagare är skyldig att avgå från anställningen vid den ålder som anges i författningar eller kollektivavtal och att en sådan arbetstagare även får entledigas i vissa fall på grund av sjukdom. Därutöver anges att arbetstagaren får avskedas enligt föreskrifterna i anställningsskyddslagen, men att i fråga om ordinarie domare tillämpas regeringsformens föreskrifter om vilka omständigheter som får läggas till grund för åtgärden.

Regleringen om avstängning i lagen om fullmaktsanställning skulle möjligen kunna vara tillämplig även vid en avstängning med anledning av ett säkerhetsprövningsbeslut, t.ex. om ett förfarande inleds som syftar till att arbetstagaren ska avskedas. Så bör dock antagligen inte alltid vara fallet. Det kan därför finnas ett behov av en kompletterande möjlighet att stänga av en fullmaktsanställd som vid en säkerhetsprövning inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Utredningen anser därför att de bestämmelser om avstängning som utredningen föreslår ska införas i lagen om offentlig anställning även bör gälla för fullmaktsanställda. Eftersom lagen om offentlig anställning även är tillämplig på fullmaktsanställda behöver någon särreglering om detta inte införas i lagen om fullmaktsanställning. För ökad tydlighet framstår det dock, enligt utredningens mening, som motiverat med en upplysning om förekomsten av de föreslagna reglerna om avstängning i lagen om offentlig anställning. Vi föreslår därför att det införs en upplysningsbestämmelse i fullmaktslagen med den innebörden.

Förslaget innebär att även övriga regler som rör ett sådant avstängningsbeslut blir tillämpliga. Till skillnad för vad som gäller enligt lagen om fullmaktsanställning skulle därmed regleringen om rätt till lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden på denna grund gälla. Att en fullmaktsanställd inte skulle ha en i lag reglerad rätt till lön och andra anställningsförmåner under en avstängning grundad på reglerna i fullmaktslagen framstår som främmande. Vi föreslår därför att det införs en sådan rätt även i fullmaktslagen.

10 Överprövning av säkerhetsprövningsbeslut

10.1 Utredningsuppdraget

En översyn av säkerhetsskyddslagstiftningen för att möjliggöra att säkerhetsprövningsbeslut kan överklagas har efterfrågats i olika sammanhang. Som redan redovisats har ett antal remissinstanser som lämnat synpunkter på Säkerhetspolisens hemställan om skärpta krav på underlag vid säkerhetsprövning anfört att det av rättssäkerhetsskäl bör införas en möjlighet till överprövning av ett säkerhetsprövningsbeslut (se avsnitt 5.2.1). Frågan har även lyfts i remissvaren på betänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda (SOU 2022:8).

I våra kommittédirektiv anges att utredningen har i uppdrag att

- se över förfarandet i ärenden om säkerhetsprövning och bedöma om det bör finnas en möjlighet enligt säkerhetsskyddslagen att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut,
- föreslå vilken instans som ska hantera ett överklagande,
- föreslå hur förutsättningarna för en sådan process bör se ut, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår att analysera om ett säkerhetsprövningsbeslut bör kunna överklagas särskilt till en befintlig eller för ändamålet särskilt inrättad nämnd eller domstol. Processen behöver enligt direktiven vara utformad på ett sådant sätt att det är möjligt att bibehålla skyddet för skyddsvärda uppgifter. Detta anses kräva en noggrann analys av frågor om offentlighet och sekretess, partsinsyn, arbetstagarorganisationernas eventuella rätt att medverka i säkerhetsärenden samt processens förenlighet med rätten till en rättvis rättegång enligt så-

väl 2 kap. 11 § regeringsformen som artikel 6.1 i Europakonventionen.

I kommittédirektiven anges vidare att utredaren bör beakta relevant praxis från Arbetsdomstolen och analysera vilka konsekvenser en förändrad säkerhetsprövningsprocess kan få för en efterföljande arbetsrättslig tvist, liksom vilken betydelse det kan få i en arbetsrättslig tvist om en enskild inte har överklagat ett säkerhetsprövningsbeslut.

I vårt uppdrag ingår inte att lämna förslag på ändringar i det arbetsrättsliga regelverket eller i processreglerna för arbetstvister.

I detta kapitel behandlas frågan om det bör finnas en möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. Resterande frågor behandlas i nästa kapitel, kap. 11.

I kapitel 8 har utredningen behandlat frågor om vem som fattar säkerhetsprövningsbeslut och om handläggningsregler för beslutsfattare av säkerhetsprövningsbeslut.

10.2 Ett säkerhetsprövningsbeslut går inte att överklaga

10.2.1 Säkerhetsskyddslagens överklagandeförbud

I 8 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen finns överklaganderegler. Av dessa framgår att vissa angivna beslut enligt lagen får överklagas, men att övriga beslut enligt lagen inte får överklagas. Regleringen innebär att det inte är möjligt att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. Det råder alltså ett överklagandeförbud.

I förarbetena till 1996 års säkerhetsskyddslag (prop. 1995/96:129, s. 64–65) anfördes att det saknades skäl att införa särskilda bestämmelser om rätt att överklaga beslut med anledning av säkerhetsprövningen. I propositionen anges följande. På det statliga området kan ett beslut i tillsättningsärende i regel överklagas till överordnad myndighet eller till regeringen. När det gäller de områden där anställningsrätten är fri måste det anses ligga i sakens natur att anställningsbeslutet inte ska gå att överklaga. Vad beträffar ett beslut att skilja arbetstagaren från en anställning som han redan innehar, kan beslutet redan nu på talan av arbetstagaren bli föremål för prövning av domstol. Det motsvarande gäller under vissa förutsättningar ett beslut om omplacering.

I förarbetena till den nu gällande säkerhetsskyddslagen (prop. 2020/21:194, s. 112) uttalas att andra beslut enligt säkerhetsskyddslagen än tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande, förbud eller sanktionsavgift inte borde få överklagas. I propositionen anförs att detta överensstämmer med vad som sedan länge gällt på säkerhetsskyddsområdet och att sedvanliga möjligheter enligt annan lagstiftning att få ett beslut om uppsägning eller omplacering prövat av domstol kunde gälla även om beslutet baserades på informationen som framkommit vid en säkerhetsprövning.

10.2.2 Indirekt prövning av ett säkerhetsprövningsbeslut i vissa fall

Den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska säkerhetsprövas och prövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas (3 kap. 1 och 3 §§ säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår och omprövning ska ske, om det finns anledning till det (3 kap. 3 och 4 §§ säkerhetsskyddslagen).

En verksamhetsutövare kan således ompröva ett tidigare säkerhetsprövningsbeslut rörande en arbetstagare anställd hos verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövaren kan då göra bedömningen att arbetstagaren inte längre uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning för det aktuella arbetet. Verksamhetsutövaren ska då fatta ett nytt säkerhetsprövningsbeslut med innebörden att arbetstagaren inte anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Detta kan i sin tur leda till att verksamhetsutövaren i egenskap av arbetsgivare, med anledning av säkerhetsprövningsbeslutet, fattar beslut om att skilja arbetstagaren från anställningen, genom en uppsägning eller ett avskedande.

Situationen kan också vara den att det inte är arbetsgivaren – en enskild verksamhetsutövare – som själv fattar säkerhetsprövningsbeslutet utan att det har meddelats av en myndighet, som har det bestämmande inflytandet över personens lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten, t.ex. Transportstyrelsen. Även ett sådant beslut till nackdel för den prövade kan i sin tur leda till att arbetsgivaren, med anledning av säkerhetsprövningsbeslutet, beslutar om att skilja arbetstagaren från anställningen.

Arbetstagaren eller arbetstagarorganisationen kan i båda fallen väcka talan vid domstol och t.ex. begära att uppsägningen eller avskedandet ska ogiltigförklaras samt begära skadestånd. Inom ramen för en sådan process kan säkerhetsprövningsbeslutet i vissa fall bli föremål för en indirekt prövning. Arbetsdomstolen har här behandlat frågan olika beroende på om det är arbetsgivaren själv som fattat säkerhetsprövningsbeslutet eller inte.

Av Arbetsdomstolens praxis framgår att en arbetsgivare kan skilja en arbetstagarare från anställningen utan att iaktta bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad anställningsskyddslagen, om anställningen har kommit att stå i strid med författning på ett definitivt sätt, i vart fall om arbetstagaren inte alls får användas i den verksamhet arbetsgivaren bedriver (se AD 1979 nr 90, AD 2000 nr 17 och AD 2016 nr 9). Det har då varit fråga om beslut fattade av någon annan än arbetsgivaren i fråga om arbetstillstånd, säkerhetsprövning och godkännande av en länsstyrelse av personal hos bevakningsföretag.

I AD 2000 nr 17 anförde Arbetsdomstolen följande. Vid ställningstagandet till om uppsägningen var sakligt grundad eller inte, bör, enligt domstolens mening, avgörande vikt fästas vid frågan huruvida det för bolaget fanns något annat alternativ än att rätta sig efter det av Luftfartsverket fattade beslutet att arbetstagaren inte fick vistas på arbetsplatsen. Domstolen kommer nu inte till annan slutsats än i det interimistiska beslutet, nämligen att omständigheterna uppenbarligen varit sådana att bolaget haft att följa beslutet. Beslutet att arbetstagaren inte hade rätt att vistas på arbetsplatsen kan därför sägas utgöra ett sådant rättsligt hinder som arbetsgivaren äger åberopa för att befria sig från anställningsavtalet.

Om beslutet i säkerhetsprövningsfrågan fattats av arbetsgivaren själv ska dock en prövning göras i sak, dvs. om de faktiska omständigheter som arbetsgivaren åberopat innebär att det finns sakliga skäl att säga upp arbetstagaren (se AD 2019 nr 39, AD 2021 nr 63, AD 2022 nr 3 och AD 2022 nr 49). Arbetsgivarens beslut att, efter säkerhetsprövning, inte godkänna arbetstagaren för arbete i säkerhetskänslig verksamhet är då alltså inte tillräckligt i sig för ett skiljande från anställningen. Prövningen i sak innebär inte att själva säkerhetsprövningsbeslutet överprövas. Det beslutet kan inte ändras inom ramen för arbetstvisten. Arbetsgivaren måste dock för att få framgång i en sådan avskedande- eller uppsägningstvist åberopa

och visa omständigheter som gör att det kan antas att arbetstagaren inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt, och att det därmed föreligger laglig grund för ett skiljande från anställningen. Arbetsdomstolen uttalade i AD 2019 nr 39 att en sådan prövning i sak innebär att kravet på domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen uppfylls (se vidare avsnitt 10.3).

Ett beslut om att vid en säkerhetsprövning inte längre godkänna en arbetstagare för fortsatt arbete i säkerhetskänslig verksamhet går alltså inte i sig att överklaga eller få överprövat och därigenom få ändrat.

Ett nytt säkerhetsprövningsbeslut vid en omprövning avseende en person som inte är anställd – t.ex. en uppdragstagare – går inte heller att få överprövat, ens indirekt. Detsamma gäller säkerhetsprövningsbeslut som fattas inför en anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet.

Ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade kommer i sin tur leda till ett beslut av t.ex. verksamhetsutövaren. Om det är fråga om en rekrytering leder ett sådant beslut till att den prövade inte kan anställas eller anlitas för det aktuella arbetet. Inte heller det beslutet kan överklagas, annat än såvitt avser statliga anställningar, liksom inte heller ett beslut om att inte anlita någon.

Vid anställning hos en privat arbetsgivare är utgångspunkten att arbetsgivaren fritt kan välja vem som ska anställas, under förutsättning att anställningsbeslutet inte strider mot annan reglering, t.ex. diskrimineringslagen. En arbetssökande eller en arbetstagarorganisation kan därmed i vissa undantagsfall väcka talan och få beslutet att inte anställa en viss sökande prövat, t.ex. på den grunden att beslutet är diskriminerande.

Vid statlig anställning gäller däremot att arbetsgivaren är skyldig att fästa avseende endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet, se 11 kap. 6 § och 12 kap. 5 § regeringsformen och 4 § lagen (1994:260) om offentlig anställning. Den sökande som anser att ett anställningsbeslut fattats i strid mot dessa regler kan överklaga anställningsärendet hos Statens överklagandenämnd.

Regeringsformens regler för statliga anställningar gäller inte för kommunala anställningar. På det kommunala området gäller dock kravet på saklighet och opartiskhet, se 1 kap. 9 § regeringsformen. Till följd av bestämmelserna om laglighetsprövning har varje medlem i en kommun rätt att få lagligheten av kommunens beslut prövad

genom att överklaga beslutet till förvaltningsrätten, se 13 kap. kommunallagen.

10.3 EU-rätt och Europakonventionen

Utredningen ska överväga om säkerhetsprövningsbeslut enligt säkerhetsskyddslagen ska kunna överklagas eller överprövas och hur förutsättningarna för en överklagandeprocess bör se ut. I övervägandena i dessa delar är det av intresse om det finns några internationella åtaganden som påverkar bedömningen.

Inledningsvis kan konstateras att EU saknar befogenhet att lagstifta på området nationell säkerhet. Sverige har därmed befogenhet att lagstifta om sin nationella säkerhet och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt EU-stadgan gäller inte på detta område (se avsnitt 6.7). Utredningens slutsats är att det inte finns någon EU-rättslig reglering som gör att Sverige behöver införa en rätt att kunna överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut.

Utredningen gör bedömningen att detsamma följer som huvudregel av den praxis som vi redogjort för såvitt avser Europakonventionen (se redogörelsen i avsnitt 6.6) i den mån det finns en möjlighet till indirekt prövning inom ramen för en arbetstvist, såvitt avser ett säkerhetsprövningsbeslut rörande en arbetstagare.

Av Europadomstolens praxis kan enligt utredningens mening följande slutsats dras. Om en arbetstagare skiljs från anställningen på grund av ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade och det beslutet inte kan överprövas på ett sätt som uppfyller kraven på en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen, krävs – om en tvist förs om skiljandet vid en domstol – att domstolen kan granska de omständigheter som gjort att anställningen avslutats, dvs. omständigheterna som ledde till säkerhetsprövningsbeslutet. Arbetsdomstolen har gjort bedömningen att en sådan indirekt prövning av ett säkerhetsprövningsbeslut i en skiljandetvist uppfyller Europakonventionens krav på en rättvis rättegång (se avsnitt 10.2.2).

Möjligheten till indirekt prövning i en arbetstvist är dock inte heltäckande. Om den slutliga bedömningen i säkerhetsprövningsfrågan görs av någon annan än arbetsgivaren kan arbetsgivaren, enligt det synsätt som kommit till uttryck i Arbetsdomstolens

praxis, skilja en arbetstagare från anställningen utan att iakttä bestämmelserna i anställningsskyddslagen. Som redovisats anses då säkerhetsprövningsbeslutet utgöra ett rättsligt hinder som gör att arbetsgivaren kan befria sig från anställningsavtalet (se avsnitt 10.2.2). Enligt utredningens mening förefaller avsaknaden av en möjlighet till indirekt prövning av säkerhetsprövningsbeslutet i de fallen, dvs. om tvist om skiljandet från anställningen uppstår, inte fullt ut förenligt med Europadomstolens praxis. En möjlighet till överprövning framstår därför som befogad när säkerhetsprövningsbeslutet fattas av någon annan än arbetsgivaren.

I de fall ett säkerhetsprövningsbeslut, eller motsvarande beslut i den nationella rättsordningen, går att få överprövat följer av artikel 6 i Europakonventionen krav på vissa processuella garantier för att det ska vara möjligt att inte låta den beslutet rör få del av relevanta hemliga uppgifter (se målet *Regner mot Tjeckien*, nr 35289/11, dom den 19 september 2017, redovisat i avsnitt 6.6).

Europadomstolens rådgivande yttrande den 14 december 2023, nr P16-2023-001 (se avsnitt 6.6), kan sammanfattas enligt följande. En persons auktorisation, legitimation eller tillstånd att arbeta som väktare eller ordningsvakt med uppgifter för att säkerställa säkerheten för den belgiska järnvägsinfrastrukturen hade återkallats med anledning av hans samröre med den islamistiska salafiströrelsen. Europadomstolen uttalade sammanfattningsvis följande. Återkallelsen av legitimationen på grund av väktarens religionsutövning var att betrakta som en inskränkning av religionsfriheten enligt artikel 9 i Europakonventionen. För att en sådan inskränkning ska vara tillåten krävs att den lever upp till kraven på lagstöd, förutsebarhet, legitima mål och nödvändighet i ett demokratiskt samhälle. Ett sådant beslut ska kunna gå att få hänskjutet till en rättslig instans som är oberoende, effektiv och omgärdad av lämpliga processuella garantier. När relevanta bevis på grund av säkerhetsskäl inte delges en part måste processen uppfylla kraven på ett kontradiktoriskt förfarande, parternas likställdhet¹ i processen och lämpliga skyddsåtgärder.

¹ Principen innefattar att båda parter ska ha haft möjlighet att närvara eller företrädas inför domstolen liksom att få insyn i processmaterialet (se t.ex. målet *Delcourt mot Belgien*, Ser. A Vol. 11, *Borgers mot Belgien*, Ser. A Vol. 214-B och *van Orshoven mot Belgien*, Rep. No. 39 s. 1039).

Europadomstolens rådgivande yttrande avser inte uttryckligen säkerhetsprövning för deltagande i säkerhetskänslig verksamhet, utan någon form av tillstånd som väktare eller ordningsvakt. Såvitt avser väktare krävs tillstånd eller ett godkännande även enligt svensk rätt enligt 4 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Länsstyrelsen fattar beslutet och beslutet kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Bestämmelser om ordningsvakter finns i lagen (2023:421) om ordningsvakter. I 9 § i den lagen anges förutsättningar för ett förordnande som ordningsvakt. Ett sådant förordnande kan återkallas. Besluten fattas av Polismyndigheten och får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Frågan är om det av Europadomstolens yttrande går att dra slutsatsen att samma restriktioner och krav gäller såvitt avser ett nationellt säkerhetsprövningsbeslut eller klareringsbeslut varigenom den prövade inte godkänns med anledning av sin religionsutövning.

En fråga är om ett säkerhetsprövningsbeslut rör personens civila rättigheter. I avgörandet *Regner mot Tjeckien* anförde Europadomstolen att beslutet att återkalla säkerhetsklareringen och den efterföljande arbetstvisten hade påverkat klagandens civila rättigheter, men att säkerhetsklarering inte vara en självständig rättighet utan ett villkor för utförandet av uppgifter av det aktuella slaget (se avsnitt 6.6.1). Detta uttalande kan tolkas så att själva säkerhetsprövningsbeslutet inte rör den prövades civila rättigheter, men att beslutet måste kunna prövas inom ramen för t.ex. en arbetstvist.

Enligt utredningens mening går det inte av Europadomstolens praxis att dra slutsatsen att artikel 6.1 i Europakonventionen kräver en rätt till överklagande av ett säkerhetsprövningsbeslut, men att det då kan krävas en möjlighet till indirekt prövning i en arbetstvist som redovisats ovan.

10.4 Ska säkerhetsprövningsbeslut få överklagas?

Utredningens förslag: Säkerhetsskyddslagens reglering om överklagandeförbud ändras och det införs en regel om att ett säkerhetsprövningsbeslut som rör en arbetstagare anställd hos verksamhetsutövaren eller en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare, får överklagas av arbetstagaren.

Det införs även en regel i säkerhetsskyddslagen om att motpart är den som fattat säkerhetsprövningsbeslutet.

Utredningens bedömning: Förslaget kan inte genomföras förrän frågorna om överinstans och regler för en sådan instans är till fullo utredda.

Som anförts i avsnitt 8.2.1 är ett säkerhetsprövningsbeslut ett ställningstagande, någon gång under säkerhetsprövningsprocessen, i frågan om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten eller inte. Säkerhetsprövningsbeslutet fattas genom att det görs en helhetsbedömning av alla vid beslutstidpunkten tillgängliga uppgifter och omständigheter (se avsnitt 8.2.1 och 8.2.3). Det är fråga om ett beslut inom säkerhetsskyddsåtgärden personalsäkerhet.

Ett beslut om att den prövade inte godkänns för deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten kan därefter i sin tur leda till andra beslut, t.ex. nekad anställning, ett skiljande från anställningen alternativt uppdraget eller omplacering.

Som vi redogjort för är det inte möjligt att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut (se avsnitt 10.2.1). Om det ska bli möjligt behöver regleringen i säkerhetsskyddslagen ändras. Frågan är då om det bör införas en möjlighet att få ett säkerhetsprövningsbeslut överprövat och om det i så fall bör gälla alla eller vissa sådana beslut, oavsett vem beslutet rör (t.ex. arbetssökande, arbetstagare, uppdragstagare och totalförsvarspliktiga).

Utredningen behandlar först de säkerhetsprövningsbeslut som rör redan anställda, dvs. arbetstagare.

10.4.1 Säkerhetsprövningsbeslut som rör en arbetstagare

Vilka säkerhetsprövningsbeslut rör arbetstagare?

Frågan är då vilka säkerhetsprövningsbeslut som rör arbetstagare. Arbetstagare som ska säkerhetsprövas kan förekomma dels som arbetstagare, anställda, hos verksamhetsutövaren, där verksamhetsutövaren är den anställdes arbetsgivare. Det kan också vara fråga om en arbetstagare hos någon annan, en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövaren. Därutöver finns, som

redovisats, särskilda regler om beslutsfattare i 4 a, 4 c och 4 d §§ säkerhetsskyddslagen som rör arbetstagare hos domstol, hyres- och arrendenämnderna och partigruppernas kanslier i riksdagen samt totalförsvarspliktiga.

Den första gruppen arbetstagare avser alltså de som är anställda hos verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövaren kan vara en myndighet (t.ex. Polismyndigheten) eller en enskild verksamhetsutövare (t.ex. Vattenfall AB, ett statligt ägt bolag). Den som genom anställning ska delta i verksamhetsutövarens säkerhetskänsliga verksamhet ska säkerhetsprövas. Prövningen ska göras innan anställningen påbörjas och en tidigare gjord bedömning ska omprövas om det finns anledning till det.

Personer som är anställda hos en verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och utför arbetsuppgifter i den verksamheten har alltså inför anställningen säkerhetsprövats och funnits lämpliga från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Säkerhetsprövningen har då som huvudregel avsett personen i fråga i egenskapen som arbetssökande eller motsvarande. Säkerhetsprövningsbeslutet har då inte rört en arbetstagare.

Ett nytt säkerhetsprövningsbeslut kan dock fattas med anledning av en omprövning. Det kan då vara fråga om en arbetstagare hos en verksamhetsutövare där verksamhetsutövaren vid en omprövning av ett tidigare fattat säkerhetsprövningsbeslut inte längre gör bedömningen att arbetstagaren kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt och därför inte längre får delta i den säkerhetskänsliga verksamhet han eller hon är placerad i. Verksamhetsutövaren – arbetsgivaren – eller den som beslutar om säkerhetsklass kan också göra bedömningen att en anställning som är placerad i säkerhetsklass ska placeras i en annan säkerhetsklass än tidigare. Arbetstagaren ska då på nytt säkerhetsprövas av verksamhetsutövaren och ett nytt säkerhetsprövningsbeslut ska fattas. Det kan också vara fråga om att anställningen tidigare inte varit placerad i säkerhetsklass men att verksamhetsutövaren, eller den som beslutar om placering i säkerhetsklass, gör en ny bedömning och kommer till slutsatsen att anställningen bör placeras i säkerhetsklass. Säkerhetsprövning ska då genomföras varvid ett säkerhetsprövningsbeslut ska fattas av arbetsgivaren som är verksamhetsutövaren. Detsamma gäller om bedömningen görs att en anställning som tidigare ansetts

vara utanför säkerhetskänslig verksamhet i fortsättningen ska anses utgöra ett deltagande i säkerhetskänslig verksamhet, men där det görs bedömningen att anställningen inte ska placeras i säkerhetsklass, dvs. förutsättningarna enligt 3 kap. 6–10 §§ säkerhetsskyddslagen är inte uppfyllda. I dessa fall fattas säkerhetsprövningsbeslutet som huvudregel av arbetsgivaren och rör arbetstagare hos verksamhetsutövaren.

Som redan redovisats gäller särskilda regler för säkerhetsprövningsbeslut som avser t.ex. arbetstagare som är anställda hos en enskild verksamhetsutövare där det är en myndighet som har det bestämmande inflytandet över den slutliga bedömningen vid säkerhetsprövningen, t.ex. Transportstyrelsen inom luftfartsskyddsområdet. Det är då den myndigheten som fattar säkerhetsprövningsbeslutet, dvs. inte arbetsgivaren. Beslutet rör dock en arbetstagare hos verksamhetsutövaren.

Den andra gruppen avser personer som inte är arbetstagare hos verksamhetsutövaren, utan hos en aktör som har ingått ett säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövaren. Dessa arbetstagare kan delta i eller få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet hos verksamhetsutövaren med anledning av säkerhetsskyddsavtalet. Det kan t.ex. vara fråga om ett bemanningsföretag som hyr ut arbetskraft till verksamhetsutövaren eller en tjänsteleverantör, som t.ex. levererar it-tjänster eller städtjänster, som utför uppdraget med anställda hos leverantören. I dessa fall är det som huvudregel verksamhetsutövaren som ska fatta såväl ett säkerhetsprövningsbeslut inför deltagande som ett nytt säkerhetsprövningsbeslut under deltagandet i verksamhetsutövarens säkerhetskänsliga verksamhet, om det t.ex. finns skäl för omprövning (se vidare avsnitt 8.2.3).

Övervägande skäl talar för en möjlighet till överprövning av säkerhetsprövningsbeslut som rör arbetstagare

Utredningen har gjort bedömningen att svensk rätt uppfyller Europakonventionens krav på en rättvis rättegång genom den möjlighet till indirekt prövning av ett säkerhetsprövningsbeslut som finns i arbetstvister, t.ex. i en tvist om ett skiljande från anställningen. Denna möjlighet till indirekt prövning är, som redan anförts, dock inte heltäckande (se avsnitt 10.3). I de fall det är någon annan än den prövade arbetstagarens arbetsgivare som fattat

säkerhetsprövningsbeslutet anses det utgöra ett rättsligt hinder för arbetsgivaren att ha arbetstagaren kvar i anställningen och säkerhetsprövningsbeslutet prövas då inte ens indirekt inom ramen för arbetstvisten. Detta leder oss till slutsatsen att det i vart fall bör införas en möjlighet till överprövning när säkerhetsprövningsbeslutet rör en arbetstagare och fattas av någon annan än arbetsgivaren. Så är, som beskrivits ovan, fallet t.ex. vid luftfartsverksamhet där Transportstyrelsen gör den slutliga bedömningen (se 3 kap. 4 b § säkerhetsskyddslagen). Så är också fallet där verksamhetsutövaren fattar ett säkerhetsprövningsbeslut såvitt avser arbetstagare hos någon annan där den arbetstagaren redan deltar i den säkerhetskänsliga verksamheten hos verksamhetsutövaren mot bakgrund av ett säkerhetsskyddsavtal.

Därutöver kan det ifrågasättas om det inte under alla förhållanden skulle vara lämpligare med ett förfarande som innebär att det blir möjligt att få även en verksamhetsutövers säkerhetsprövningsbeslut rörande en arbetstagare hos verksamhetsutövaren överprövat.

Enligt nuvarande ordning kan en tvist om giltigheten av en uppsägning eller ett avskedande leda till att uppsägningen eller avskedandet ogiltigförklaras samtidigt som säkerhetsprövningsbeslutet består. I en sådan situation är arbetstagaren, trots framgången i domstol, inte behörig att medverka i den säkerhetskänsliga verksamhet som säkerhetsprövningsbeslutet avsett om inte verksamhetsutövaren (arbetsgivaren) därefter gör en annan bedömning i säkerhetsprövningsfrågan. Om säkerhetsprövningsbeslutet inte ändras av verksamhetsutövaren och arbetsgivaren inte kan omplacera eller arbetsleda arbetstagaren till andra arbetsuppgifter resulterar det i att arbetsgivaren i praktiken blir förhindrad att rätta sig efter domstolsavgörandet. Ytterst blir konsekvensen att arbetsgivaren får betala normerat skadestånd till arbetstagaren, för att på så sätt få anställningsförhållandet upplöst (39 § anställningsskyddslagen). En sådan ordning kan starkt ifrågasättas och talar för att det bör införas en möjlighet att få själva säkerhetsprövningsbeslutet överprövat. Det har därutöver ifrågasatts om gällande regler avseende processen samt offentlighet och sekretess ger tillräckligt skydd för alla de skyddsvärda uppgifter som kan ha legat till grund för säkerhetsprövningsbeslutet.

Argument som framförts mot en möjlighet till överprövning är att skyddet av den säkerhetskänsliga verksamheten blir svårt att upprätthålla vid även en överprövning hos ett särskilt överprövningsorgan, särskilt såvitt avser säkerhetsprövningsbeslut hos myndigheter som Försvarsmakten. Utredningens expert från Försvarsmakten har anfört bl.a. följande. En överprövning kommer att innebära en exponering av alla de skyddsvärden som förekommer i en säkerhetsprövning, t.ex. underrättelseverksamhetens förmåga och källor, vilket innebär en möjlighet för en motståndare att kartlägga metoder och förmåga för något av det som är mest skyddsvårt för en stat. Det finns således en risk för spridning av information som tar sikte på dels specifika skyddsvärden för verksamhet hos verksamhetsutövaren, dels skyddsvärden för underrättelsetjänsten. Mot detta kan anföras att även dagens ordning med en indirekt prövning inom ramen för en arbetstvist borde innebära en risk för spridning av skyddsvärd information.

Om ingen överklagandemöjlighet införs innebär det att den möjlighet till en indirekt prövning inom ramen för en arbetstvist som gäller i dag bibehålls. Enligt utredningens mening kan det dock framföras invändningar mot den ordningen. Domstolens sammansättning och processreglerna kan inte anses anpassade till de särskilda intressen som kan göra sig gällande i frågan om bedömningen av säkerhetsprövningsbeslut. Om det införs en möjlighet att begära överprövning av själva säkerhetsprövningsbeslutet finns det möjlighet att utforma andra regler om handläggning och sekretess samt i fråga om prövningsorganets sammansättning. Frågan om hur skyddet av den säkerhetskänsliga verksamheten ska kunna upprätthållas är avhängig av var denna prövning ska ske och hur process- och sekretessregler utformas. I det sammanhanget kan det övervägas om någon särskild ordning eller särskilda regler behövs såvitt avser säkerhetsprövningsbeslut hos Försvarsmakten och andra försvarsmyndigheter.

Vad som ovan anförts leder utredningen till bedömningen att det bör införas en möjlighet till överprövning av säkerhetsprövningsbeslut som rör arbetstagare. Frågan är om denna möjlighet bör omfatta alla de arbetstagare som utredningen redogjort för ovan.

Den grupp av arbetstagare som är lättast att identifiera är de som är anställda hos verksamhetsutövaren. En överklagandemöjlighet för denna grupp skulle innebära en möjlighet att få säkerhets-

prövningsbeslutet överprövat och därmed skulle det inte finnas ett behov av en indirekt prövning inom ramen en arbetstvist (se vidare avsnitt 10.6).

Vi har ovan även redogjort för den grupp av arbetstagare som i dag dock inte har någon möjlighet till ens en indirekt prövning av säkerhetsprövningsbeslutet i en arbetstvist. Enligt utredningens mening är det denna grupp som har det största behovet av att få ett säkerhetsprövningsbeslut prövat, eftersom ett säkerhetsprövningsbeslut varigenom den prövade inte godkänts utgör ett rättsligt hinder för arbetsgivaren att använda arbetstagaren för arbete i den säkerhetskänsliga verksamheten. Det föreligger ett sådant rättsligt hinder eftersom den prövade enligt författning inte är behörig att få del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt (se avsnitt 7.7). Säkerhetsprövningsbeslutet kan i de fallen därför leda till t.ex. en uppsägning, om det inte finns några omplaceringsmöjligheter. Arbetstagaren kan då inte inom ramen för en efterföljande arbetstvist få de omständigheter som gjort att anställningen avslutats granskade, dvs. de omständigheter som lett till säkerhetsprövningsbeslutet.

När det gäller arbetstagare hos en arbetsgivare som har ett säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövaren kan det ifrågasättas om det är alla arbetstagare hos den arbetsgivaren som bör få en klagorätt. Utredningens förslag innebär att en arbetssökande hos verksamhetsutövaren som inte godkänns vid säkerhetsprövningen inte ges en klagorätt, utan att den i vart fall nu förbehålls arbetstagare. En aktör som ingår ett säkerhetsskyddsavtal kan ha arbetstagare redan anställda som ska säkerhetsprövas av verksamhetsutövaren för första gången. Den personen kan då framstå som om han eller hon är i en liknande ställning som en arbetssökande hos verksamhetsutövaren. Skillnaden är dock att den arbetstagaren med anledning av säkerhetsprövningsbeslutet kan komma att skiljas från sin anställning utan att ha möjlighet till en reell prövning av skälen bakom säkerhetsprövningsbeslutet. Den arbetssökande kan dock inte överklaga ett beslut varigenom han eller hon inte anställts. Såvitt avser statlig anställning kan dock den sökande överklaga tillsättningsbeslutet, dvs. beslutet att anställa någon annan.

Sammanfattningsvis anser utredningen att de omständigheter som redogjorts för ovan innebär att det bör införas en rätt för en arbetstagare att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut när han eller

hon är en arbetstagare anställd hos verksamhetsutövaren eller hos en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövaren. Vi föreslår att det införs en sådan regel i säkerhetsskyddslagen.

Förslaget om en överklagandemöjlighet förutsätter dock att det finns en överprövningsinstans och regler för handläggningen hos den instansen. Utredningen har inte haft möjlighet att, inom ramen för den utredningstid och de resurser som stått till förfogande för utredningen, fullt ut utreda frågan om överprövningsinstansen och dess regler. Förslaget kan således inte genomföras förrän så skett.

Säkerhetsprövningsbeslut varigenom arbetstagaren inte godkännts

I 40–42 §§ förvaltningslagen (2017:900) finns allmänna regler om överklagande. I 41 och 42 §§ i den lagen anges att beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt och att beslutet får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot. I praktiken innebär detta i normalfallet att det är den som beslutet riktas mot som har klagorätt.

Utredningen föreslår att det ska införas en rätt för en arbetstagare att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut när han eller hon är en arbetstagare anställd hos verksamhetsutövaren eller hos en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövaren. En rätt för en sådan arbetstagare att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut innebär således en rätt att överklaga ett sådant beslut varigenom den prövade inte blivit godkänd för deltagande i säkerhetskänslig verksamhet hos verksamhetsutövaren. Vid prövningen har den prövade inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Att klagorätten avser just ett beslut till den prövades nackdel behöver enligt utredningens mening inte uttryckligen framgå av lagtexten, utan får anses följa av allmänna principer om klagorätt och klagointresse och bör även gälla i de fall beslutsfattaren är en enskild verksamhetsutövare.

Att rätten att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut avser ett sådant beslut till nackdel för den prövade överensstämmer också med vad som gäller i Norge, Finland och Danmark (se kap. 6).

Ett säkerhetsprövningsbeslut kan även vara till nackdel för en aktör som ingått ett säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövaren, i de fallen en anställd hos aktören inte godkänts och därmed inte är behörig att delta i verksamhetsutövarens säkerhetskänsliga verksamhet. Klagorätten har, enligt utredningens förslag, begränsats till just arbetstagaren. Aktören omfattas därmed inte av rätten att kunna överklaga beslutet såvitt avser arbetstagaren i fråga.

Motpart

När ett säkerhetsprövningsbeslut överklagas blir beslutsfattaren motpart. Utredningen föreslår att det införs en sådan reglering i säkerhetsskyddslagen. Beslutsfattaren är antingen verksamhetsutövaren eller den myndighet som har det bestämmande inflytandet över säkerhetsprövningen (se avsnitt 8.2.3).

10.4.2 Finns det behov av undantag?

Det har under utredningsarbetet framförts synpunkter om att det bör finnas undantag från den föreslagna rätten för arbetstagare att få överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. Det skulle vara fråga om undantag för arbetstagare i befattningar där det framstår som olämpligt, eller i praktiken inte möjligt, med en överprövningsmöjlighet då det skulle innebära en för stor risk för spridning av mycket viktiga skyddsvärden. Det skulle kunna avse arbetstagare i befattningar som rör t.ex. försvarsunderrättelseverksamhet eller arbetstagare vars befattning är hemlig till sin existens. Det har ifrågasatts om ett överprövningsförfarande kan tillförsäkra nödvändigt skydd för mycket skyddsvärda uppgifter. Ett förslag som framställts är att undanta arbetstagare placerade i säkerhetsklass 1.

Att införa ett undantag skulle framför allt syfta till att skapa förutsättningar för ett heltäckande skydd av särskilda skyddsvärden. Även ett utpekande av vilka som ska undantas från rätten att överklaga kan dock vara förenat med risker ur ett säkerhetsperspektiv.

Med hänsyn till den utredningstid och de utredningsresurser som står till buds finns ingen möjlighet att utreda om det finns skäl för undantag och hur ett sådant undantag skulle kunna se ut. Utred-

ningen har inte tillräckligt underlag för sådana överväganden. Om frågan ska utredas får det ske i ett annat sammanhang.

10.4.3 Övriga säkerhetsprövningsbeslut

Även andra personkategorier säkerhetsprövas, såsom arbetssökande, uppdragstagare före och under ett deltagande i säkerhets-känslig verksamhet, värnpliktiga samt sökanden till och studenter vid polisutbildningen. Det behöver utredas om säkerhetsprövningsbeslut som avser övriga persongrupper som ska säkerhetsprövas bör omfattas av rätten att kunna överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. Utredningen tvingas konstatera att även i dessa frågor finns det inte utredningstid och utredningsresurser för att gå vidare i övervägandena såvitt avser dessa grupper. Frågorna bör utredas och övervägas senare.

10.5 Överlämnande av beslut och fullföljdshänvisning

Utredningens förslag: Det införs en ny bestämmelse i säkerhets-skyddslagen om att den som meddelar ett säkerhetsprövningsbeslut som får överklagas ska överlämna beslutet till den prövade och underrätta om hur det går till att överklaga beslutet och att en sådan underrättelse ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Utredningens bedömning: Förslaget kan inte genomföras förrän frågorna om överinstans och regler för en sådan instans är till fullo utredda.

I avsnitt 8.3 har utredningen föreslagit att det ska införas nya regler om skriftliga säkerhetsprövningsbeslut och motiveringsskyldighet.

För förvaltningsmyndigheterna gäller förvaltningslagens bestämmelser om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till, om inget annat förordnats. Enskilda verksamhetsutövare omfattas inte av nu nämnda regler. Med anledning av utredningens förslag om möjlighet att överklaga säkerhetspröv-

ningsbeslut finns det anledning att överväga om dessa regler bör göras tillämpliga på enskilda verksamhetsutövare.

I 33 § förvaltningslagen anges följande. En myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende ska så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt (första stycket). Om parten får överklaga beslutet ska han eller hon även underrättas om hur det går till. Myndigheten ska samtidigt upplysa parten om avvikande meningar som har antecknats enligt 30 § förvaltningslagen eller enligt särskilda bestämmelser i någon annan författning. En underrättelse om hur man överklagar ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid (andra stycket). Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske. En underrättelse ska dock alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning (tredje stycket).

Enligt 34 § förvaltningslagen ska bestämmelserna i 33 § förvaltningslagen om underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till tillämpas också om någon som inte är part begär att få ta del av ett beslut som han eller hon får överklaga.

Utredningen föreslår att vissa säkerhetsprövningsbeslut ska få överklagas (se avsnitt 10.4). Det framstår därmed som rimligt att inte bara förvaltningsmyndigheterna, som redan omfattas av de redovisade bestämmelserna, utan att även enskilda verksamhetsutövare som fattar säkerhetsprövningsbeslut omfattas av en skyldighet att underrätta den prövade om hur ett överklagande går till och de formkrav som gäller för ett överklagande enligt vad som gäller enligt 31 § förvaltningslagen. Vi föreslår därför att det införs en sådan reglering i säkerhetsskyddslagen. Genom en sådan underrättelseskyldighet säkerställs att även den beslutet gäller hos en enskild beslutsfattare får nödvändig vägledning för att kunna ta till vara sin rätt och klaga på beslutet. Beslutsfattaren bör även vara skyldig att överlämna säkerhetsprövningsbeslutet till den prövade.

33 § tredje stycket förvaltningslagen, om hur underrättelsen ska ske, gäller för förvaltningsmyndigheterna. Regleringen är inte tillämplig för enskilda beslutsfattare om det inte införs en sådan reglering. Vi anser inte att det är nödvändigt. Det står dock en sådan beslutsfattare fritt att t.ex. – även om det inte är en skyl-

dighet – underrätta den prövade skriftligen och genom delgivning med mottagningsbevis.

Även detta förslag förutsätter att det finns en överprövningsinstans och regler för handläggningen hos den instansen och kan därför inte genomföras förrän de frågorna utretts vidare.

10.6 Konsekvenser för arbetsrättsliga tvister

I kommittédirektiven anges att utredaren ska analysera vilka konsekvenser en förändrad säkerhetsprövningsprocess kan få för en efterföljande arbetsrättslig tvist, liksom vilken betydelse det kan få i en arbetsrättslig tvist om en enskild inte har överklagat ett säkerhetsprövningsbeslut.

Utredningen föreslår att ett säkerhetsprövningsbeslut, varigenom en arbetstagare inte funnits lämplig för deltagande i säkerhetskänslig verksamhet hos verksamhetsutövaren, ska få överklagas. Frågan är således vilka konsekvenser en sådan ordning kan få för en arbetsrättslig tvist med anledning av säkerhetsprövningsbeslutet.

Ett säkerhetsprövningsbeslut föranleder i sin tur andra beslut. Ett säkerhetsprövningsbeslut varigenom den prövade inte funnits lämplig att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten innebär att personen i fråga inte kan anställas eller anlitas, såvitt avser det arbete som var aktuellt vid prövningen. Vid t.ex. en omprövning av en tidigare gjord bedömning under deltagandets gång, som innebär att personen inte längre uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning i den aktuella säkerhetsklassen eller befattningen, blir konsekvensen av beslutet att personen inte får fortsätta att delta i just den verksamheten.

Förutsatt att arbetstagaren nyttjar överklagandemöjligheten kommer det att resultera i ett beslut från överprövningsinstansen. Om beslutet innebär att säkerhetsprövningsbeslutet fastställs är arbetstagaren således inte behörig att utföra arbetsuppgifter i den säkerhetskänsliga verksamhet som prövningen avsett. Överprövningsinstansen har då gjort en slutlig bedömning i säkerhetsprövningsfrågan. Det föreligger i det fallet, enligt utredningens mening, ett rättsligt hinder för arbetsgivaren att nyttja arbetstagaren för de aktuella arbetsuppgifterna. Det är då inte fråga om enbart ett ställningstagande som arbetsgivaren gjort utan som rättsligt prövats.

Arbetsgivaren kan då komma att säga upp arbetstagaren med anledning av överinstansens beslut. Vid en eventuell tvist om uppsägningens giltighet finns det då inget behov av någon indirekt prövning av säkerhetsprövningsbeslutet. Beslutet har då överprövats på ett sätt som uppfyller kraven på en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. Att överprövningsinstansen ska uppfylla Europakonventionens krav är utgångspunkt för utredningens förslag om överprövningsinstans (se avsnitt 11.3.1).

För det fall en talan om ogiltigförklaring väcks medan säkerhetsprövningsbeslutet är föremål för överprövning i överprövningsinstansen borde det ligga nära tillhands att vilandeförklara arbetstvisten i väntan på den instansens beslut.

Frågan är hur man ska se på situationen att en arbetstagare, som inte godkänns för deltagande i en säkerhetskänslig verksamhet, avstår från att överklaga säkerhetsprövningsbeslutet och arbetsgivaren säger upp arbetstagaren från anställningen, efter att ha uttömt möjligheterna till omplacering. Även i den situationen bör bedömningen bli att det finns ett rättsligt hinder för arbetsgivaren att låta arbetstagaren utföra det aktuella arbetet. Den omständigheten att arbetstagaren avstått från att få säkerhetsprövningsbeslutet överprövat bör inte leda till att säkerhetsprövningsbeslutet därmed behöver bli föremål för en indirekt prövning i arbetstvisten. Säkerhetsprövningsbeslutet innebär även i det fallet ett rättsligt hinder för arbetsgivaren att låta arbetstagaren utföra det aktuella arbetet och som det funnits en möjlighet att få överprövat.

Det är i sammanhanget värt att notera att enligt kommittédirektiven ingår det inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på ändringar i det arbetsrättsliga regelverket eller i processreglerna för arbetstvister, exempelvis i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

11 En ny myndighet för överprövning av säkerhetsprövningsbeslut

11.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har i kapitel 9 gjort bedömningen att det bör införas en möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut såvitt avser arbetstagare. I detta kapitel behandlas frågorna om vilken instans som bör hantera ett överklagande samt hur överprövningsprocessen bör vara utformad.

11.2 Säkerhetsprövningsbeslut fattas av både myndigheter och enskilda verksamhetsutövare

11.2.1 Utgångspunkter

Innan utredningen behandlar frågan om vilken instans som bör få uppdraget att överpröva säkerhetsprövningsbeslut ges följande bakgrund till dessa överväganden.

Utredningen kan konstatera att säkerhetsprövningsbeslut fattas av såväl offentliga (staten, kommuner och regioner) som enskilda verksamhetsutövare. Vidare fattas sådana beslut både inför anställning eller uppdrag i säkerhetskänslig verksamhet och under anställning eller annat deltagande i sådan verksamhet. Som redovisats är alla som genomför grundutbildning med värnplikt placerade i säkerhetsklass och ska därmed också säkerhetsprövas. Dessa omständigheter innebär att det finns en inneboende utmaning inför övervägandena om överklagbarhet eller överprövning och lämplig instans för en överprövning.

Beslut fattade av statliga myndigheter eller kommunala organ är ofta att beteckna som myndighetsbeslut. Dessa vilar därmed på förvaltningsrättslig grund. Förvaltningslagen (2017:900) gäller bl.a. handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Vissa undantag gäller dock för kommunala beslut som kan laglighetsprövas. Beslut fattade av en förvaltningsmyndighet kan överprövas efter ett överklagande, om det inte finns ett överklagandeförbud. Beslut som fattas av enskilda verksamhetsutövare har en annan karaktär, om besluten inte är att bedöma som myndighetsutövning, se avsnitt 11.2.2. För en enskild verksamhetsutövare som fattar säkerhetsprövningsbeslut finns inga regler för beslutsfattandet, mer än de som följer av säkerhetsskyddsregleringen. Förvaltningslagen är inte tillämplig. Begreppet överklaga passar därmed inte riktigt för att beskriva en rättslig prövning av en enskild verksamhetsutövers beslut.

Vid en nordisk jämförelse kan utredningen dra den slutsatsen att motsvarigheten till säkerhetsprövningsbeslut vanligen utgör, eller i vart fall betraktas som, förvaltningsrättsliga beslut i Norge, Danmark och Finland. Det följer, som vi förstår det, bl.a. av att det i dessa länder är frågan om klareringsbeslut eller liknande och att sådana beslut fattas av myndigheter.

Att införa ett system med klareringsbeslut även i Sverige och konsekvent låta en eller flera statliga myndigheter vara beslutsfattare i säkerhetsprövningsärenden skulle medföra att samtliga säkerhetsprövningsbeslut blir myndighetsbeslut. En sådan ordning skulle underlätta en enhetlig ordning för beslutsfattandet såvitt avser säkerhetsprövningsbeslut och för en överprövning av sådana beslut. Argument som framförs mot ett införande av ett klareringssystem är att en sådan ordning inte beaktar principen om ett verksamhetsanpassat säkerhetsskydd. Det anförs att en klareringsmyndighets bedömning av om en person är lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten riskerar att inte bli lika välgrundad, eftersom en sådan myndighet ofta saknar lika djupgående och specifik kännedom om den aktuella verksamhetsutövers skyddsvärden som verksamhetsutövaren själv. Häremot kan anföras att kompetensen i frågan om att avgöra säkerhetsprövningsärenden borde bli högre om bedömningarna görs av en eller ett fåtal myndigheter och att det i sig framstår som rimligt att viktiga beslut till skydd för Sveriges säkerhet fattas och meddelas av

myndigheter och inte av enskilda verksamhetsutövare. Det kan därutöver ifrågasättas om det är en lämplig ordning att lagregler – förvaltningslagen – gäller för förvaltningsmyndigheter som fattar beslut i säkerhetsprövningsärenden, medan närmast inga sådana regler i författning gäller för beslutsfattandet hos en enskild verksamhetsutövare. Ur den prövades synpunkt kan det ses som betänkligt.

11.2.2 Delegerad myndighetsutövning?

Förvaltningslagen är, enligt utredningen, tillämplig på beslut i säkerhetsprövningsärenden som fattas och meddelas av en förvaltningsmyndighet. Om det inte hade funnits ett överklagandeförbud i säkerhetsskyddslagen (2018:585) hade utgångspunkten varit att ett säkerhetsprövningsbeslut, där beslutsorganet är en förvaltningsmyndighet, överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen har mot denna bakgrund övervägt om ett säkerhetsprövningsbeslut kan vara myndighetsutövning och om skyldigheten för enskilda verksamhetsutövare att säkerhetspröva och fatta säkerhetsprövningsbeslut möjligen skulle kunna vara delegerad myndighetsutövning. Om handläggning av säkerhetsprövningsärenden och därmed följande säkerhetsprövningsbeslut hos en enskild verksamhetsutövare är att betrakta som delegerad myndighetsutövning skulle ett slopat överklagandeförbud innebära en rätt att överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat förordnas. Frågan om en överprövning av förvaltningsdomstol är en lämplig ordning behandlas i avsnitt 11.3.2.

Det finns ingen tydlig definition av begreppet myndighetsutövning.

I 1971 års förvaltningslag beskrevs myndighetsutövning som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”. När det gäller rättighet anges i förarbetena (proposition 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m., s. 333) att det i många fall kan förhålla sig så att rättigheten tilläggs den enskilde efter en mer eller mindre fri prövning, t.ex. när myndigheten beviljar någon tillstånd att bedriva viss näring.

I förarbetena till nuvarande förvaltningslag ges följande beskrivning (prop. 2016/17:180, s. 47–48). Myndighetsutövning har det gemensamt att det rör sig om beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentlighetsrättslig författning. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Det gäller oberoende av om den aktuella åtgärden uttrycker en skyldighet för någon enskild eller innebär att någon enskild gynnas i det enskilda fallet. Karaktäristiskt för dessa situationer är också att den enskilde i förhållande till det allmänna befinner sig i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Det innebär att myndigheten i dessa fall – till skillnad från i t.ex. ett avtalsförhållande – ensidigt har att besluta i saken.

Säkerhetsskyddslagen ålägger den som beslutar om anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet att genomföra en säkerhetsprövning av personen i fråga och fatta ett säkerhetsprövningsbeslut, när så ska ske enligt säkerhetsskyddslagen. Lagen bärs upp av offentlighetsrättsliga intressen och säkerhetsprövningsbeslutet, som är ensidigt, fattas i förhållande till en enskild. För den som inte godkänns vid en säkerhetsprövning bör det ligga nära tillhands att uppfatta beslutet som ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till honom eller henne. Samtidigt utförs säkerhetsprövningen i många fall, men inte alla, av en arbetsgivare eller en presumtiv sådan. I rekryteringsfallet är nästa steg i processen att parterna ska ingå ett anställningsförhållande och i det första fallet finns det ett sådant sedan tidigare. Vidare uppställs det som huvudregel ett krav på samtycke om registerkontroll och särskild personutredning ska göras. Den nära kopplingen till ett avtalsförhållande och kravet på samtycke är förhållanden som skulle kunna tala emot att säkerhetsprövningsbeslut skulle vara myndighetsutövning.

Enligt utredningens mening finns det inte anledning att ta ställning i frågan. Som redan framhållits är det dock ändamålsenligt och eftersträvansvärt att en och samma instans handlägger samtliga överprövningar, oavsett om säkerhetsprövningsbeslutet fattas av en myndighet eller en enskild verksamhetsutövare. En förvaltningsrättslig hantering skulle underlättas om de säkerhetsprövnings-

beslut som enskilda verksamhetsutövare fattar fick formen av myndighetsbeslut.

11.2.3 Skulle alla säkerhetsprövningsbeslut kunna bli myndighetsbeslut?

Ett sätt att åstadkomma att säkerhetsprövningsbeslut som enskilda verksamhetsutövare fattar, slutligt får formen av myndighetsbeslut skulle kunna vara att införa ett underställningsförfarande. Om de säkerhetsprövningsbeslut som enskilda verksamhetsutövare fattar underställs en myndighet för prövning skulle förfarandet resultera i ett myndighetsbeslut. En fördel med ett underställande skulle vara att beslutet skulle bli föremål för prövning av ett från den enskilda verksamhetsutövaren oberoende organ. Samtidigt skulle en sådan ordning vara förenad med viss tidsutdräkt. Det kan också ifrågasättas om en sådan ordning ligger i linje med underställningsinstitutets funktion att skapa en rättssäkerhetsgaranti för enskilda vid tidsbegränsade beslut av ingripande karaktär.

En annat sätt att åstadkomma ett myndighetsbeslut skulle kunna vara att införa en ordning som den som redan i dag gäller för verksamheter som omfattas av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande på området luftfartsskyddsområdet, där det är Transportstyrelsen som, enligt nuvarande reglering, ska göra den slutliga bedömningen.

Med hänsyn till hur tillsynsstrukturen är uppbyggd på säkerhetsskyddsområdet kan det övervägas om tillsynsmyndigheterna skulle kunna involveras och bli de slutliga beslutsfattarna. När det gäller den sektorsvisa tillsynen kan den omständigheten att tillsynsmyndigheterna besitter relevant sakkunskap vara en fördel. Tillsynsansvaret för de enskilda verksamhetsutövarna är dock fördelat mellan inte mindre än elva tillsynsmyndigheter. Frågan är om det möjligen skulle vara effektivt och lämpligt att enbart låta samordningsmyndigheterna, dvs. Forsvarsmakten och Säkerhetspolisen, vara beslutsmyndigheter.

Även om de tillsynsmyndigheter som svarar för den sektorsvisa tillsynen har generell sakkunskap inom sitt utpekade område saknar de den verksamhetsspecifika kunskap som de enskilda verksamhetsutövarna besitter. En utökad inblandning av tillsynsmyndigheterna skulle även innebära att skyddsvärda uppgifter sprids i en

vidare krets än vad som är fallet i dag. Vidare skulle tillsynsmyndighetens oberoende kunna ifrågasättas om samma myndighet både utövar tillsyn på området och fattar beslut i säkerhetsprövningsärenden. Samtidigt förekommer det på andra områden att t.ex. länsstyrelsen både är beslutsfattare och den som utövar tillsyn (se exempelvis 5, 6 och 8 §§ lagen [1974:191] om bevakningsföretag). Samordningsmyndigheterna befinner sig längre från verksamheterna än vad de övriga tillsynsmyndigheterna gör. Intresset av närhet till den bedrivna verksamheten och den stora mängd beslut som det sannolikt rör sig om talar emot att utse samordningsmyndigheterna till beslutsmyndigheter.

För att kunna åstadkomma ett överprövningsförfarande av säkerhetsprövningsbeslut i förvaltningsdomstol (se avsnitt 11.3.2) skulle det, enligt utredningens mening, vara önskvärt att alla säkerhetsprövningsbeslut fick formen av myndighetsbeslut. Att ålägga tillsynsmyndigheterna ett utökat uppdrag i den delen behöver inte vara uteslutet men väcker flera frågor. En ordning där tillsynsmyndigheterna blir beslutsmyndigheter kan också uppfattas som ett steg mot ett klareringssystem. En mer genomgripande reformering av det svenska säkerhetsprövningssystemet skulle, enligt utredningen, vara att föredra.

11.3 Finns det någon befintlig instans som är lämplig för uppdraget att överpröva säkerhetsprövningsbeslut?

11.3.1 Utgångspunkter

Utredningen övergår nu till frågan om det finns någon befintlig domstol eller förvaltningsmyndighet som skulle kunna vara lämplig överprövningsinstans.

Att bygga upp en helt ny organisation från grunden är tids- och resurskrävande. Alternativet att inrätta en ny domstol eller förvaltningsmyndighet bör enligt utredningens mening inte vara ett förstahandsalternativ. En ny domstol eller statlig förvaltningsmyndighet bör därför övervägas först om vi kommer fram till att det inte är en framkomlig väg att låta en befintlig domstol eller myndighet få ett utökat uppdrag.

En utgångspunkt bör – oavsett om ett säkerhetsprövningsbeslut kan anses röra personens civila rättigheter eller inte – vara att det organ som ska få i uppdrag att överpröva säkerhetsprövningsbeslut bör uppfylla Europakonventionens krav på domstolsprövning på så sätt att prövningen ska ske inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättas enligt lag (se avsnitt 6.6.1).

Av Europadomstolens praxis framgår att det avgörande är vilken funktion som institutionen i själva verket har och inte hur den benämns eller klassificeras enligt nationell rätt. Det är bl.a. av betydelse hur ledamöterna tillsätts, vilka mandattider som gäller för dem och vilka garantier som finns mot extern påverkan. Europadomstolen har t.ex. godtagit Brottskadenämnden som en domstol i Europakonventionens bemärkelse (Europadomstolens dom den 1 juli 1997 i målet Rolf Gustafsson mot Sverige).

Domstolsprövning skulle kunna åstadkommas genom att låta de allmänna förvaltningsdomstolarna eller försvarsunderrättelsesdomstolen bli överprövningsinstans. En annan ordning skulle kunna vara att låta en befintlig nämnd bli överprövningsinstans. Befintliga myndigheter som bör prövas är Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och dess delegationer, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Nämnden för kvalificerade skyddsidentiteter och Statens överklagandenämnd.

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera uppgifterna för och organiseringen av de myndigheter under regeringen som leds av en nämnd (Fi2023/02994). Uppdraget, som bl.a. omfattat Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, redovisades i juni 2024 (se vidare avsnitt 11.3.4 och 11.3.8).

Redogörelsen nedan, av ovan angivna befintliga domstolar och nämndmyndigheter, behandlar kortfattat vad respektive myndighet gör, hur den är sammansatt och vilka processregler, utöver förvaltningsprocesslagen (1971:291) respektive förvaltningslagen, som styr de olika förfarandena. I samband med redogörelsen analyserar vi även för- och nackdelar med att låta dessa befintliga myndigheter handlägga en överprövning av säkerhetsprövningsbeslut.

11.3.2 Allmän förvaltningsdomstol

Allmänt

Förvaltningsdomstolarna består av förvaltningsrätter, kammarrätter och Högsta förvaltningsdomstolen.

Förvaltningsrätten är första instans bland de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det finns tolv förvaltningsrätter. Fyra av förvaltningsrätterna är även migrationsdomstolar.

Förvaltningsrätterna handlägger mål som bl.a. rör förhållandet mellan enskilda personer och det allmänna, t.ex. stat och kommun. De vanligaste målen i förvaltningsdomstol är skattemål, socialförsäkringsmål, upphandlingsmål, mål enligt socialtjänstlagen (2001:453), mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, psykiatrimål och laglighetsprövning enligt kommunallagen (2017:725). Övriga vanliga mål avser beslut som överklagas från kommuner eller myndigheter och som t.ex. handlar om körkortsingripanden, tillstånd att servera alkohol, beslut enligt skollagen (2010:800), frågor som berörs i djurskyddslagen (2018:1192) och fiskelagen (1993:787) eller mål som rör stöd inom jordbruket.

Det förekommer dock mål i förvaltningsdomstol mellan privaträttsliga subjekt. Beslut om cybersäkerhetscertifiering, även fattade av enskilda organ, överklagas till allmän förvaltningsdomstol (se 20 § lagen [2021:553] med kompletterande bestämmelser till EU:s cybersäkerhetsakt). Även ett beslut enligt lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring fattat av en arbetslöshetskassa kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Arbetslöshetskassorna är privaträttsliga subjekt. Deras handläggning och beslut i ärende om arbetslöshetsersättning är dock delegerad myndighetsutövning och förvaltningslagen är tillämplig på handläggningen. Mål mellan privaträttsliga subjekt förekommer också i upphandlingsmål enligt lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

Kammarrätterna är andra instans bland förvaltningsdomstolarna. Det finns fyra kammarrätter (i Stockholm, Göteborg, Jönköping och Sundsvall). Kammarrätten i Stockholm har även funktionen som Migrationsöverdomstol. För att ett mål ska tas upp i kammarrätten krävs, som huvudregel, prövningstillstånd. Kammarrätten prövar dock som första instans, beslut som gäller frågan om någon har rätt att ta del av en allmän handling.

Mål enligt säkerhetsskyddslagen

Enligt vissa bestämmelser i 4 och 6 kap. säkerhetsskyddslagen får en tillsynsmyndighet utfärda förelägganden mot den som står under tillsyn enligt lagen och enligt 8 kap. säkerhetsskyddslagen kan en tillsynsmyndighet vid vissa överträdelser av lagen besluta om sanktionsavgift. Ett sådant beslut om föreläggande eller sanktionsavgift kan överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm (8 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten, som i dessa fall är Kammarrätten i Stockholm.

Det är således enbart Förvaltningsrätten i Stockholm som är första instans. I förarbetena till ändringar i säkerhetsskyddslagen (prop. 2020/21:194, s. 110) anges följande. De nyss nämnda målen bör koncentreras till en domstol i första instans mot bakgrund av att de är av så särpräglad slag att det kan bli svårt att skapa och upprätthålla tillräcklig kompetens hos alla förvaltningsrätter. Dessutom bör den typen av känsliga uppgifter som kan förekomma i ärendena hållas inom en så begränsad krets som möjligt. Förvaltningsrätten i Stockholm kan därmed skaffa sig den särskilda kompetens på området som krävs, organisera arbetet med dessa mål på ett lämpligt sätt och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som kan behövas. Detsamma gäller i fråga om Kammarrätten i Stockholm, som i förekommande fall överprövar förvaltningsrättens avgöranden.

Såvitt avser sekretessbelagda uppgifter anföras i de ovan anförda förarbetena till säkerhetsskyddslagen (s. 114–115) följande. Vid tillsynsmyndighetens handläggning enligt regleringen om samråd och överklagande av beslut om föreläggande enligt säkerhetsskyddslagen kan det förekomma sekretessbelagda uppgifter av mycket känslig natur. Ett röjande av sådana uppgifter, även till någon som är part i ärendet, skulle i vissa fall kunna skada Sveriges säkerhet. Sveriges säkerhet är ett synnerligen starkt allmänt intresse. När det finns anledning att ingripa med stöd av dessa bestämmelser torde därför en tillämpning av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen regelmässigt resultera i bedömningen att det är av synnerlig vikt att inte röja uppgifter av sådan karaktär att det skulle innebära skada för Sveriges säkerhet att lämna ut dem. En annan bedömning kan göras när det gäller mindre känsliga uppgifter av mer teknisk karaktär, som t.ex. vilken typ av säkerhetsskyddsåtgärd som är nödvändig för att uppnå ett väl anpassat säkerhets-

skydd i det planerade förfarandet. Regeringen anser mot denna bakgrund att bestämmelserna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen tillsammans med kravet på synnerlig vikt i 10 kap. 3 § OSL på ett rimligt sätt balanserar intresset av partsinsyn och kommunikation mot intresset av att skydda känsliga uppgifter i de aktuella ärendena. Mot denna bakgrund bedöms det inte behövas några inskränkningar av reglerna om partsinsyn och kommunikation.

För- och nackdelar

Som utredningen påpekat tidigare följer en särskild utmaning av den omständigheten att säkerhetsprövningsbeslut även fattas av enskilda verksamhetsutövare, som inte tillämpar förvaltningslagen. Att dessa beslut skulle överklagas till allmän förvaltningsdomstol, där motparten i målet inte skulle vara en myndighet, passar därmed inte in i det systemet. Som vi redovisat ovan skulle överprövning av allmän förvaltningsdomstol dock vara ett naturligt alternativ om enskilda verksamhetsutövarers beslut slutligt tog formen av myndighetsbeslut.

En fördel med en prövning av säkerhetsprövningsbeslut i förvaltningsdomstol är att ett sådant förfarande kan ansluta till en befintlig processordning. Förfarandereglerna skulle dock rimligen behöva anpassas till denna nya målkategori, t.ex. såvitt avser partsinsyn och motivering av beslut. Vidare skulle det troligen behövas särskilda sammansättningsregler i just denna tillkommande måltyp. Förvaltningsdomstol kan visserligen med stöd av 8 § första stycket förvaltningsprocesslagen inhämta yttranden från sakkunniga, men detta verktyg får antas varken vara tillräckligt eller tidseffektivt.

Beslut meddelade av en tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol och då till Förvaltningsrätten i Stockholm. Den domstolen är således van att hantera förelägganden och uppgifter som omfattas av sträng sekretess och har även viss kunskap på säkerhetsskyddsområdet. Hittills har antalet mål enligt säkerhetsskyddslagen hos domstolen varit förhållandevis få. Enligt uppgift från Förvaltningsrätten i Stockholm har domstolen haft sammanlagt 17 mål om förelägganden, sanktionsavgift och förbud enligt säkerhetsskyddslagen mellan 2022 och augusti 2024. Om säkerhetsprövningsbeslut skulle få över-

klagas till allmän förvaltningsdomstol skulle sådana mål kunna koncentreras till Förvaltningsrätten i Stockholm. En sådan ordning skulle innebära att känsliga uppgifter, som kan förekomma i målen, hålls inom en så begränsad krets som möjligt.

Därutöver kan anföras att allmän förvaltningsdomstol handlägger mål om godkännande av personal för anställning i bevakningsföretag, se 4, 6 och 15 §§ lagen om bevakningsföretag. I 4 § anges att all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag.

Det finns enligt utredningens mening ett berättigat intresse av att en prövning av ett säkerhetsprövningsbeslut sker skyndsamt. En potentiell nackdel med en överprövning i allmän förvaltningsdomstol är att ett krav på skyndsamhet kan bli svårt att iakttä vid ett sedvanligt treinstansförfarande (förvaltningsrätt, kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen). En ordning som möjliggör överklagande av säkerhetsprövningsbeslut direkt till kammarrätten som första instans skulle kunna förkorta handläggningstiden. Kammarrätten är t.ex. första instans i mål om utlämnande av handlingar enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Ett annat alternativ skulle kunna vara att låta kammarrätten vara sista besvärinstans, i likhet med vad som gäller för de så kallade LEK-målen, mål enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation (se propositionen En effektivare lag om elektronisk kommunikation, prop. 2006/07:119, s. 27–31 och 46).

11.3.3 Försvarsunderrättelsedomstolen

Försvarsunderrättelsedomstolen är en specialdomstol som prövar ansökningar om tillstånd till signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Domstolen, som har fyra anställda, inrättades den 1 december 2009 och ersatte Signalspaningsnämnden.

Försvarsunderrättelseverksamhet

Sveriges försvarsunderrättelseverksamhet regleras i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet (se propositionen Lag om försvarsunderrättelseverksamhet, prop. 1999/00:25, och propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet, prop. 2006/07:63). Lagen innehåller bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter och arbetsformer. I 1 § anges att försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. I verksamheten ingår vidare att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden.

Av 2 § framgår att försvarsunderrättelseverksamheten ska fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information och att i verksamheten används teknisk och personbaserad inhämtning. Vidare hänvisas till att vissa bestämmelser om teknisk inhämtning finns i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Signalspaning

Signalspaning regleras i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (se prop. 2006/07:63). Lagen omfattar signalspaning för försvarsunderrättelseändamål, oavsett om signalerna befinner sig i etern eller i tråd. Lagen innehåller flera regler till skydd för den enskildes integritet.

I 1 § anges att i försvarsunderrättelseverksamhet får signalspaningsmyndigheten inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning och att sådan signalspaning endast får ske i de fall regeringen eller angivna myndigheter närmare har bestämt inriktningen av signalspaningen. Vidare anges att signalspaning endast får ske i syfte att kartlägga vissa angivna omständigheter, som t.ex. yttre militära hot mot landet, förutsättningar för svenskt deltagande i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser, strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer.

Enligt 3 § ska sökbegrepp användas för identifiering av signaler vid automatiserad inhämtning. Sökbegreppen ska utformas och användas med respekt för enskildas personliga integritet, så att

signalspaningen medför ett så begränsat integritetsintrång som möjligt.

Som redan angetts prövar Försvarsunderrättelsedomstolen ansökningar om tillstånd till signalspaning. Försvarets radioanstalt (FRA) är signalspaningsmyndighet.

FRA ansöker om tillstånd hos domstolen (4 a §) på uppdrag av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten.

För att tillstånd för signalspaning ska få lämnas förutsätts det, enligt 5 §, bl.a. att uppdraget beräknas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära och att de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas är förenliga med 3 §.

Lagen om Försvarsunderrättelsedomstol

Försvarsunderrättelsedomstolens uppgifter, sammansättning och domförhet regleras i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol.

Domstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter (2 §). Ordföranden är ordinarie domare och anställd med fullmakt. Vice ordförandena är, i likhet med ordföranden, lagfarna med erfarenhet av tjänstgöring som domare. De särskilda ledamöterna ska ha särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet (3 §).

I mål vid domstolen förekommer en part, FRA. Därutöver bevakas enskildas integritetsintresse av integritetsskyddsombud. Ombudet, som har rätt att ta del av det som förekommer i målet och att yttra sig, förordnas av regeringen. Ett integritetsskyddsombud ska vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare (6 §).

Försvarsunderrättelsedomstolen är domför med ordförande och två särskilda ledamöter (9 §).

När en ansökan om tillstånd till signalspaning har kommit in till domstolen, ska domstolen så snart som möjligt utse ett integritetsskyddsombud i målet och hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet ska ansökande myndighet och integritetsskyddsombudet närvara.

Domstolen får förordna att annan som kan lämna upplysningar av betydelse för prövningen får närvara vid sammanträdet.

I förarbetena till lagen om Försvarsunderrättsedomstol (propositionen Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning, prop. 2008/09:201, s. 73) anförs följande. Domstolens verksamhet kommer att bestå i att tillståndspröva ansökningar från en statlig förvaltningsmyndighet. Det ligger därför närmast till hands att betrakta domstolen som en förvaltningsdomstol. Mot den bakgrunden är förvaltningsprocesslagen i angivna delar i huvudsak tillämplig vid förfarandet hos domstolen (11 §).

Till skillnad från det skriftliga förfarande som är huvudregeln vid en förvaltningsdomstol avgörs, som redan redovisats, mål vid Försvarsunderrättsedomstolen efter sammanträde. Enligt 15 § lagen om Försvarsunderrättsedomstol gäller rättegångsbalkens omröstningsregler.

De uppgifter som läggs fram vid ett sammanträde omfattas regelmässigt av sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen. I 15 kap. 1 § anges att sekretess bl.a. gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. I 15 kap. 2 § anges att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

I domstolens verksamhet kan det finnas behov av att låta sekretessen omfatta uppgifter om vilka företrädare för signalspaningsmyndigheten (FRA) och biträden från inriktande myndigheter som är närvarande vid sammanträdet. I annat fall kan sådan information användas för att kartlägga nyckelpersoner inom svensk underrättelseverksamhet (prop. 2008/09:201, s. 76). Med hänsyn till bl.a. dessa fall har rättens ordförande möjlighet att redan innan förhandlingen inleds besluta att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar. Ett sådant beslut förutsätter att det står klart att offentlighet vid förhandlingen kommer att leda till att sekretessbelagda uppgifter uppenbaras (14 §).

Beslut enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får inte överklagas. Överklagandeförbud gäller även för domstolens beslut i övrigt, t.ex. beslut att avvisa en ansökan (16 §).

Närmare bestämmelser om bl.a. handläggningen av målen finns i förordning (2009:968) med instruktion för Försvarsunderrättelse-domstolen.

För- och nackdelar

Försvarsunderrättelsedomstolen kan, i sin egenskap av domstol, framstå som mer gedigen än en nämndmyndighet. Försvarsunderrättelsedomstolen har en säkerhetsstruktur utöver det vanliga och är mycket väl förtrogen med att hantera skyddsvärda uppgifter. Genom den verksamhet som domstolen bedriver finns det en god bild av olika säkerhetshot mot Sverige. Den kunskapen borde medföra att Försvarsunderrättelsedomstolen även har goda förutsättningar att bedöma och värdera hot mot den nationella säkerheten. Domstolen är också van vid att regelmässigt beakta enskildas personliga integritet och göra avvägningar mellan säkerhetsintressen och andra motstående intressen.

Utredningen noterar att domstolen endast handlägger en målkategori med en sökandepart. Den prövning domstolen gör sker på en övergripande nivå och görs aldrig i relation till identifierade individer. Försvarsunderrättelsedomstolens verksamhet avser alltså inte bedömningar på individnivå. Att utvidga verksamheten till att omfatta handläggning av en tvåpartsprocess framstår som främmande för domstolen. Enligt uppgift som Försvarsunderrättelsedomstolen lämnat till utredningen saknar den prövning som förväntas göras av överklagade säkerhetsprövningsbeslut närmare koppling till den verksamhet som domstolen bedriver. Domstolen bedömer eventuella synergieffekter, där nuvarande kunskap och förmåga kan tillvaratas, som ytterst begränsade.

Försvarsunderrättelsedomstolen är väl skickad att hantera skyddsvärda uppgifter med koppling till underrättelseinformation. Långt ifrån alla beslut i säkerhetsprövningsärenden rör dock underrättelseinformation. Försvarsunderrättelsedomstolen har upplyst utredningen om att den anser att det skulle vara förenat med betydande svårigheter för domstolen att både hantera kvalificerat hemliga upp-

gifter och uppgifter som kanske endast är begränsat hemliga. Med tanke på att domstolen är uppbyggd för att på ett betryggande sätt kunna hantera just kvalificerat hemliga uppgifter skulle det även möta betydande praktiska svårigheter att ha enskilda personer, i egenskap av klagande, och deras ombud i myndighetens lokaler.

Förarbetena inför inrättandet av domstolen (prop. 2008/09:201, s. 46–47) ger uttryck för syftet att hålla den särskilda tillståndsprövningen och hanteringen av de utomordentligt känsliga uppgifterna åtskild från annan verksamhet. Till bilden hör också att Europadomstolen i målet Centrum för rättvisa mot Sverige, nr 35252/08, bedömt att den svenska lagstiftningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet huvudsakligen möter Europakonventionens krav för vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Tillståndsförfarandet och Försvarsunderrättelsesdomstolen är betydelsefulla komponenter i den svenska regleringen. Under utredningsarbetet har det därför uttryckts en farhåga om att ett utvidgat uppdrag skulle kunna äventyra domstolens legitimitet.

11.3.4 Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en myndighet som har till uppgift att värna rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten i den brottsbekämpande verksamheten. Myndigheten består av tre beslutsorgan; nämnden, Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen. Nämnden utgör myndighetens ledning.

Med undantag av beslut som avser inställesekostnader får nämndens beslut inte överklagas, se 6 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet och 27 § förordningen (2007:1141) med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, förkortad myndighetens instruktion.

Nämnden

Enligt lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet har nämnden tillsyn över flera områden. Nämnden ska utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter samt Säkerhetspolisens

användning av hemliga tvångsmedel vid särskild kontroll av vissa utlänningar. Den ska också utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt viss reglering. Slutligen ska nämnden utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Tillsynen utövas genom inspektioner och andra undersökningar.

På begäran av en enskild är nämnden skyldig att kontrollera om han eller hon har blivit utsatt för hemliga tvångsmedel på ett sätt som strider mot lag eller annan författning. En enskild kan också begära kontroll av om Säkerhetspolisen, Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten har behandlat personuppgifter om den enskilde på ett sätt som strider mot lag eller annan författning.

Bestämmelser om hur ledamöterna i nämnden ska utses finns i 5 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Där framgår följande. Nämnden ska ha högst tio ledamöter. De ska utses av regeringen för en bestämd tid, högst fyra år. De ska med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter vara lämpliga för uppdraget. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet. Övriga ledamöter ska utses bland sådana personer som har föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Enligt 18 § i myndighetens instruktion får nämnden, vid handläggningen av ett ärende som kräver särskild kompetens, förordna en sakkunnig person till att biträda nämnden.

Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen

Av 5 kap. 18 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) framgår att Säkerhetspolisen ska underställa Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden frågan om huruvida uppgift som framkommit vid en registerkontroll ska lämnas ut för säkerhetsprövning. Av 2 § myndighetens instruktion följer att det är Registerkontrolldelegationen som gör den prövningen. Det avgörande för bedömningen är om uppgifterna kan antas ha betydelse för säkerhetsprövningen (se 3 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen).

Skyddsregistreringsdelegationen beslutar i vilka fall kvalificerade skyddsidentiteter, enligt lagen (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter, får användas. Delegationen beslutar även om vilka identitetshandlingar som får utfärdas för den med den kvalificerade skyddsidentiteten.

Varje delegation består av en ordförande, en vice ordförande samt högst tre andra ledamöter. Delegationerna ansvarar för sina beslut. Ledamöterna i Registerkontrolldelegationen och Skyddsregistreringsdelegationen utses av regeringen. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet.

I 5 kap. 18 § tredje stycket säkerhetsskyddsförordningen anges att Säkerhetspolisen ska ge Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten tillgång till samtliga uppgifter som kan vara av betydelse för prövningen, dvs. den prövning som Registerkontrolldelegationen ska göra. Enligt 11 § i myndighetens instruktion ska Säkerhetspolisen tillhandahålla Registerkontrolldelegationen sammanträdes- och kontorslokaler och kanslistöd.

Registerkontrolldelegationen sammanträder efter kallelse av ordföranden eller om någon av ledamöterna begär det och ordföranden anser att det finns skäl för det (21 §). Registerkontrolldelegationen är beslutförför när ordföranden och minst två andra ledamöter är närvarande (22 §).

Det är Säkerhetspolisen som föredrar frågor om huruvida uppgifter ska lämnas ut för säkerhetsprövning för Registerkontrolldelegationen. Det är även Säkerhetspolisen som ansvarar för att dokumentera och verkställa Registerkontrolldelegationens beslut (5 kap. 18 § tredje stycket säkerhetsskyddsförordningen).

Av myndighetens årsredovisning för 2023 framgår att Registerkontrolldelegationen prövade sammanlagt 1 861 utlämnandefrågor under 2023. Av dessa hade 446 frågor aktualiserats i ärenden där Säkerhetspolisen utfört en registerkontroll på begäran. Resterande 1 415 utlämnandefrågor hade aktualiserats i ärenden där Säkerhetspolisen fått kännedom om att en uppgift hade tillförts ett register vid den löpande kontroll som utförs under tiden som den registerkontrollerade personen deltar i den säkerhetskänsliga verksamheten. I sammanhanget kan nämnas att Säkerhetspolisen i sin hemställan till regeringen, behandlad i kapitel 5, angett att myndigheten utför drygt 130 000 registerkontroller per år.

För- och nackdelar

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är van att hantera uppgifter som skyddas av sträng sekretess. I och med de uppgifter som ankommer på Registerkontrolldelegationen besitter Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, genom delegationen, viss sakkunskap på säkerhetsskyddsområdet. Vi har upplysts om att Registerkontrolldelegationen är tämligen självständig i förhållande till nämnden. Visst band finns även till Säkerhetspolisen som tillhandahåller lokaler, föredraganden och som har uppgiften att diarieföra, omhänderta och vårda delegationens handlingar.

Att låta en och samma myndighet – Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden genom Registerkontrolldelegationen – både fatta beslut i frågan om uppgift med anledning av registerkontroll ska lämnas ut, som föregår ett säkerhetsprövningsbeslut, och vara den som sedan överprövar ett säkerhetsprövningsbeslut kan ifrågasättas. I och med ett beslut om utlämnande av en registeruppgift har Registerkontrolldelegationen redan bedömt att uppgiften kan antas ha relevans för säkerhetsprövningen i det enskilda fallet. Vid denna bedömning har delegationen även haft kännedom om kontrollorsaken.

I syfte att säkerställa oberoendet för besvärsinstansen skulle en möjlighet kunna vara att inrätta ett separat beslutsorgan inom nämnden som skulle handlägga överklagade säkerhetsprövningsbeslut. Vid en strikt uppdelning inom myndigheten förts dock tänkbara samordningsvinster med just Registerkontrolldelegationen. Det förhållandet att nämndens ledning leder och fördelar bl.a. medel och övriga resurser till ett domstolsliknande organ kan också ifrågasättas.

I sammanhanget kan nämnas att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är en relativt liten nämndmyndighet som kommit att få ett alltmer omfattande uppdrag. Myndigheten har framfört att det finns ett behov av en översyn av myndighetens ledningsform innan fler beslutsorgan kan tillföras myndigheten.

Som berörts i avsnitt 11.3.1 har Statskontoret haft i uppdrag att analysera uppgifterna för och organiseringen av de myndigheter under regeringen som leds av en nämnd. I sin rapport föreslår Statskontoret att regeringen ska överväga att göra om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden till en enrådighetsmyndighet och

att myndigheten får ytterligare ett särskilt beslutsorgan. Statskontoret anför bl.a. att en sådan ombildning skulle tydliggöra ansvaret för styrning, ledning och planering av verksamheten och att det är särskilt angeläget eftersom verksamheten växer (se vidare avsnitt 11.3.8).

11.3.5 Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

Allmänt

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten har till uppgift att kontrollera att den försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut sker på ett författningsenligt sätt (1 § förordningen [2009:969] med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten). En annan uppgift är att granska om Försvarsmaktens respektive Försvarets radioanstalts behandling av personuppgifter inom verksamheten är förenlig med myndigheternas lagar om behandling av personuppgifter (2 §). Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, som är en nämndmyndighet, ska också på begäran av enskild kontrollera om hans eller hennes meddelande har inhämtats i samband med signalspaning. Vidare ska nämnden säkerställa att Försvarets radioanstalt endast får tillgång till de signalbärare som Försvarsunderrättelsedomstolen har medgett tillstånd för. Verksamheten regleras bl.a. i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet (2000:130) och anslutande förordning, lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Av 10 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet framgår följande. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska ledas av en nämnd vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid om minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen. Enligt 8 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten får nämnden ha

högst sju ledamöter. Av 9 § i samma förordning framgår att nämnden är beslutsför när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska utöva sin kontroll genom inspektioner och andra undersökningar hos de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet (5 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten). Enligt nyssnämnda bestämmelse ska nämnden till myndigheten lämna de synpunkter och förslag till åtgärder som föranleds av granskningsverksamheten. Om det behövs, ska inspektionen också lämna dessa synpunkter och förslag om åtgärder till regeringen.

Av 13 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten framgår att vid handläggning av ett ärende i kontrollverksamheten som kräver särskild kompetens, får nämnden förordna en sakkunnig person att biträda nämnden. Vidare får nämnden ge den som kan lämna upplysningar i ett ärende tillfälle att närvara vid ett sammanträde (14 § i samma förordning). Enligt 15 § har nämnden i vissa fall en anmälnings-skyldighet. Om nämnden uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott, ska nämnden anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet. Om nämnden uppmärksammar felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot en fysisk eller en juridisk person, ska nämnden anmäla det till Justiekanslern. Om nämnden finner omständigheter som Integritetsmyndigheten bör uppmärksammas på, ska nämnden anmäla det till myndigheten.

För- och nackdelar

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten är ett alternativ som främst skulle kunna komma i fråga för överprövning av säkerhetsprövningsbeslut meddelade av Försvarsmakten och andra försvarsmyndigheter. En fördel skulle kunna vara att en hantering vid en nämnd som sorterar under Försvarsdepartementet lättare bör kunna värna om de stora skyddsvärden som aktualiseras för försvarsmyndigheternas del. Å andra sidan har inspektionen ett

förhållandevis snävt uppdrag och ingen liknande uppgift i dagsläget.

11.3.6 Nämnden för kvalificerade skyddsidentiteter

Allmänt

Inom Försvarmakten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Försvarmaktens nämnd för kvalificerade skyddsidentiteter och som har till uppgift att besluta om kvalificerad skyddsidentitet. Beslutsorganet prövar också andra frågor som hör till ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter (17 § förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarmakten).

I nämnden finns ledamöter med erfarenhet av bl.a. kvalificerat juridiskt arbete och folkbokföring (18 §).

Försvarmaktens ledning ansvarar inför regeringen för att nämnden tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt att den redovisas på ett tillförlitligt sätt (20 §).

För- och nackdelar

En överprövning av säkerhetsprövningsbeslut meddelade av Försvarmakten av en nämnd inom just Försvarmakten skulle kunna värna de stora säkerhetsskyddsvärden som kan exponeras vid en prövning av säkerhetsprövningsbeslut. Nämnden har också viss kunskap om Försvarmaktens verksamhet, men skulle behöva ledamöter med ytterligare erfarenhet av säkerhetsskydd inom Försvarmakten för att säkerställa att nämnden har kännedom om förutsättningarna för underrättelse- och säkerhetsverksamhet. Nämndens uppgifter är i dagsläget begränsade till ärenden om kvalificerade skyddsidentiteter.

11.3.7 Statens överklagandenämnd

Allmänt

Statens överklagandenämnd är en myndighet som prövar överklaganden av statliga myndigheters anställningsbeslut. Nämnden prövar också vissa beslut om militär utbildning inom Försvarsmakten och utbildning i skydd mot olyckor. Nämndens verksamhet regleras i förordningen (2007:835) med instruktion för Statens överklagandenämnd, förkortad instruktionen.

Enligt 2 § i instruktionen leds myndigheten av en nämnd. Nämnden ska bestå av minst sju ledamöter. Av ledamöterna ska en vara ordförande och minst en vara vice ordförande. Ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare (3 §). Ordförande och vice ordförande utses av regeringen (22 § myndighetsförordningen [2007:515] och 11 § i instruktionen).

Av 4 § i instruktionen framgår att Kammarkollegiet utför administrativa och handläggande uppgifter åt myndigheten.

Nämnden är beslutsför när ordföranden och minst fyra andra ledamöter är närvarande. Ärenden av principiell betydelse ska avgöras med samtliga ledamöter närvarande (5 §). Om det framkommer skiljaktiga meningar vid en överläggning, tillämpas bestämmelserna i rättegångsbalken om omröstning i tvistemål (6 §). Enligt 9 § i instruktionen avgörs ärendena efter föredragning. Nämnden har dock möjlighet att besluta om muntlig handläggning av ett ärende.

För- och nackdelar

Statens överklagandenämnd är en myndighet som är van vid att göra bedömningar på individnivå inom ramen för en tvåpartsprocess. Nämndens nuvarande sammansättning har dock inte den särskilda kompetens som krävs för att bedöma nationella säkerhetshot. Att pröva statliga myndigheters anställningsbeslut skiljer sig markant från att överpröva säkerhetsprövningsbeslut. Vidare är nämndens erfarenhet av att hantera hemliga uppgifter begränsad.

Det som kanske främst talar emot Statens överklagandenämnd som besvärinstans är att myndighetens ärenden begränsar sig till det statliga området. Enligt utredningens mening är det ändamålsenligt och eftersträvansvärt att överklagade säkerhetsprövnings-

beslut handläggs av en och samma instans, oavsett om beslutet har fattats av en myndighet eller enskild verksamhetsutövare. En utvidgning av nämndens uppdrag till att handlägga överklagade säkerhetsprövningsbeslut fattade av även enskilda verksamhetsutövare framstår som främmande och mindre lämplig.

11.3.8 Sammanfattande bedömning

Av de alternativ som utredningen övervägt ovan anser vi att ett nytt beslutsorgan inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden eller allmän förvaltningsdomstol är de alternativ som framstår som bäst lämpade att hantera en överprövning av säkerhetsprövningsbeslut.

Som redan anförts är en fördel med en prövning av säkerhetsprövningsbeslut i förvaltningsdomstol att ett sådant förfarande kan ansluta till en befintlig processordning. Det är dock just fråga om att ansluta till befintliga regler och vi gör bedömningen att det kan behöva införas särskilda process- och sekretessregler för mål om överprövning av säkerhetsprövningsbeslut. Det kan även finnas behov av att införa särskilda säkerhetsarrangemang. En överprövning av säkerhetsprövningsbeslut fattade av privaträttsliga subjekt – där motparten alltså inte är en myndighet – är en ovanlig företeelse för de allmänna förvaltningsdomstolarna (se avsnitt 11.3.2). Som anförts lär inte heller kravet på skyndsamt kunna uppfyllas i ett flerinstansförfarande. Att åstadkomma en ordning där överklagandet hanteras av enbart en instans inom de allmänna förvaltningsdomstolarna framstår som svår att åstadkomma. Att låta de allmänna förvaltningsdomstolarna överpröva säkerhetsprövningsbeslut skulle rimligen förutsätta att samtliga beslut blir myndighetsbeslut (se avsnitt 11.2.3). Att införa en ordning där säkerhetsprövningsbeslut – som alltså fattas av både myndigheter och privaträttsliga subjekt – överklagas till allmän förvaltningsdomstol framstår sammantaget inte nu som en framkomlig väg.

Enligt utredningens mening skulle ett eninstansförfarande för överprövningen av säkerhetsprövningsbeslut vara att föredra, i syfte att så snabbt som möjligt få ett slutligt besked i säkerhetsprövningsfrågan. En möjlighet att åstadkomma detta skulle kunna vara att förlägga prövningen till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Som vi redan anfört anser vi att Registerkontrolldele-

gationen inte är ett lämpligt organ för överprövningen och att det därmed inte där finns något befintligt lämpligt organ för en överprövning av säkerhetsprövningsbeslut. För att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska komma i fråga förutsätter det att det där inrättas ett nytt särskilt beslutsorgan. Även en sådan ordning kan ifrågasättas.

Ett beslutsorgan inom Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skulle anses självständigt i sitt beslutsfattande. Myndighetens ledning – nämnden – skulle dock ansvara för att organet tilldelas medel och resurser för sin verksamhet. Ett beslutsorgan utan egen budget, som måste tilldelas resurser i konkurrens med övrig verksamhet hos den myndighet det tillhör, framstår som mindre självständigt och oberoende än en egen myndighet med egen budget. Som redovisats ska övriga ledamöter i Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utses bland sådana personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen. Det prövningsorgan som ska få i uppdrag att överpröva säkerhetsprövningsbeslut bör som anförts ges en domstolsliknande form för att uppfylla Europakonventionens krav på ett prövningsorgan (se avsnitt 11.3.1). Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om det är lämpligt att placera ett sådant organ hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden med den ordning som nämndens ledamöter utses.

Som berörts i avsnitt 11.3.4 har Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden behov av en annan ledningsform innan nya beslutsorgan kan knytas till myndigheten.

Statskontoret har haft i uppdrag att översiktligt kartlägga och analysera de myndigheter under regeringen som leds av en nämnd. I rapporten *En form för kollektivt beslutsfattande – en kartläggning och prövning av nämndmyndigheter (2024:11)*, föreslår Statskontoret att regeringen ska överväga att göra om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden till en enrådighetsmyndighet och att myndigheten får ytterligare ett särskilt beslutsorgan. Ombildningen skulle enligt Statskontoret tydliggöra ansvaret för styrning, ledning och planering av verksamheten, vilket anses särskilt angeläget eftersom verksamheten växer. Samtidigt görs bedömningen att det kollektiva beslutsfattandet i den tillsynande verksamheten kan behållas i form av ett särskilt organ. I rapporten framhålls att förslaget kräver ett analysarbete i Regeringskansliet.

Utredningens bedömning är att även om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden skulle göras om till en enrådighetsmyndighet skulle ett särskilt organ, med kollektivt beslutsfattande, behöva inrättas hos myndigheten för överprövning av säkerhetsprövningsbeslut. När en sådan förändring av nämnden kan bli aktuell är oklart.

Slutsatsen av vår genomgång av tänkbara befintliga domstolar och myndigheter är att det inte finns någon lämplig domstol eller myndighet eller något lämpligt organ hos någon befintlig myndighet som kan ges uppdraget att överpröva säkerhetsprövningsbeslut. Vi anser inte heller att det är lämpligt att inrätta ett särskilt organ hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i dess nuvarande skepnad.

11.4 En ny nämndmyndighet eller en ny specialdomstol?

Utredningens bedömning: Överprövningen av säkerhetsprövningsbeslut bör förläggas till en ny förvaltningsmyndighet och inte en ny specialdomstol.

Utredningen har övervägt om det finns någon befintlig domstol eller myndighet som skulle kunna få uppdraget att överpröva säkerhetsprövningsbeslut och även övervägt om det skulle vara lämpligt att inrätta ett särskilt beslutsorgan hos någon befintlig myndighet, men kommit till slutsatsen att det saknas en lämplig befintlig instans för detta (se avsnitt 11.3.8). Utredningen anser att det är viktigt att den nya instansen får en fristående och tydlig roll och att en ny myndighet då är att föredra framför ett beslutsorgan inom en annan myndighet. Utredningens slutsats blir att det bör inrättas ett nytt självständigt prövningsorgan. Frågan om detta organ kan placeras hos en värdmyndighet är en annan fråga.

Det är av stor vikt att säkerhetsprövningsbeslut och en överprövning av sådana beslut hanteras på ett sätt som både främjar rättssäkerheten och värnar om nationell säkerhet. Utredningen har redan anfört att överprövningsinstansen bör uppfylla kraven i Europakonventionen på en rättvis rättegång, dvs. organet ska vara opartiskt och oberoende. Detta kan åstadkommas genom att inrätta en ny nämndmyndighet eller en ny specialdomstol. Av intresse är då vad som skiljer en förvaltningsmyndighet från en specialdomstol.

Domstolarna intar en viss särställning. I regeringsformen har det dock inte ansetts möjligt att i några korta satser ge en rättvisande beskrivning av de likheter och skillnader som finns mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamheter. I stället anges att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 § regeringsformen). Den grundläggande domstolsorganisationen, bestående av allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar, är grundlagsskyddad genom regleringen i 11 kap. 1 § första stycket regeringsformen. Av andra stycket i samma bestämmelse framgår att andra domstolar ska inrättas med stöd av lag. De fristående specialdomstolarna begränsar sig numera till två till antalet, nämligen Arbetsdomstolen och Försvarsunderrättelse-domstolen. Rent generellt garanteras domstolarna ett något större mått av självständighet än förvaltningsmyndigheterna. Vidare har den enskilda domaren en särskilt skyddad rättsställning med ett förstärkt anställningsskydd jämfört med andra beslutsfattare.

Vid sidan av de myndigheter som i formell mening betecknas som domstolar förekommer ett stort antal statliga myndigheter som liknar domstolar. De beskrivs ofta som domstolsliknande nämnder. Det domstolsbegrepp som används i Sverige är betydligt snävare än den innebörd som begreppet har enligt artikel 6 i Europakonventionen. Det finns flera exempel där Europadomstolen bedömt att en domstolsliknande nämnd uppfyller kraven på att vara en domstol i Europakonventionens mening (se avsnitt 11.3.1).

Förvaltningslagen gäller för förvaltningsmyndigheters ärendehandläggning, om inte annat förordnats, medan för förvaltningsdomstolar gäller förvaltningsprocesslagen. Specialdomstolar har ofta särskilda regler för delar av handläggningen. Skillnaden mellan förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen är emellertid inte så stor. Den grundläggande strukturen är densamma, låt vara att förfarandet i förvaltningsdomstol i vissa avseenden omgärdas av något längre gående formföreskrifter. Behovet av särreglering kan uppnås både för en särskilt inrättad domstol och en nämndmyndighet. Från rättssäkerhetssynpunkt är det alltså inte av avgörande betydelse vilket av dessa alternativ man väljer.

Enligt utredningens mening finns det skäl att det hos överprövningsinstansen ska finnas möjlighet till muntlig förhandling, med upptagande av muntlig bevisning (se avsnitt 11.7.3). Processen hos

instansen i fråga bör även i övrigt vara domstolsliknande. Mot den bakgrunden skulle det kunna vara av värde att inrätta en specialdomstol och föreskriva att förvaltningsprocesslagen gäller för handläggningen i tillämpliga delar. Regleringen för Försvarsunderrättsedomstolen skulle här kunna vara en förebild. Å andra sidan är det svårt att bedöma i vilken omfattning säkerhetsprövningsbeslut kommer att överklagas. Mot den bakgrunden framstår det inte som rimligt att, i vart fall redan inledningsvis, inrätta en ny specialdomstol.

Sett över tid har antalet specialdomstolar i Sverige minskat. Utvecklingen talar för att det finns skäl för restriktivitet när det kommer till att inrätta nya sådana domstolar. Med såväl ett nationellt som europarättsligt betraktelsesätt kan en domstolsliknande nämnd svara mot högt ställda krav på oberoende och opartiskhet. Rätts-säkerhetsskäl talar således inte emot att en nämnd tilldelas uppgiften. Möjligen kan en nämnd också uppnå kortare handläggningstider än förvaltningsdomstolarna (se propositionen Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning, prop. 2018/19:58, s. 86).

Utredningen gör bedömningen att det lämpligaste alternativet är att det inrättas en ny förvaltningsmyndighet med uppgift att pröva överklagade säkerhetsprövningsbeslut.

En fråga som uppkommit är om det finns behov av en särlösning för säkerhetsprövningsbeslut meddelade av t.ex. Försvarsmakten och andra försvarsmyndigheter med anledning av de särskilda skyddsvärden som kan anses gälla i de verksamheterna. En överprövning av ett säkerhetsprövningsbeslut skulle kunna innebära en exponering av skyddsvärda uppgifter, t.ex. underrättelseverksamhetens förmåga och källor, som skulle kunna leda till en möjlighet för en motståndare att kartlägga metoder och förmågor. För Försvarsmaktens del skulle det mot den bakgrunden t.ex. kunna övervägas om överprövningen, i stället för hos en ny myndighet, bör knytas till en annan befintlig myndighet. Ett annat alternativ skulle kunna vara att förlägga överprövningen av säkerhetsprövningsbeslut som fattats av Försvarsmakten till ett nytt organ inom den myndigheten. Det framstår emellertid inte som uteslutet att en och samma överprövningsinstans skulle kunna överpröva säkerhetsprövningsbeslut inom både detta område och civil sektor. Med rätt kompetens och säkerhetsskydd bör en ny myndighet även kunna

överpröva Försvarsmaktens och andra försvarsmyndigheters säkerhetsprövningsbeslut. En sådan ordning finns i t.ex. Norge där den nationella säkerhetsmyndigheten överprövar klareringsbeslut från såväl civil sektor som försvaret. Mot detta har anförts att den nationella säkerhetsmyndigheten i Norge äger metoden för klarering som tillämpas av klareringsmyndigheterna, dvs. metod och förmåga hålls i ett slutet system och att därmed blir det inte fråga om att röja enskilda verksamhetsutövares skyddsvärden.

11.5 En ny nämndmyndighet

11.5.1 Överklaganden av säkerhetsprövningsbeslut ska prövas av en särskild nämnd

Utredningens förslag: Det inrättas en ny nämndmyndighet med uppdrag att överpröva säkerhetsprövningsbeslut.

Det införs en ny bestämmelse i säkerhetsskyddslagen om att överklaganden av säkerhetsprövningsbeslut som rör arbetstagare prövas av en särskild nämnd.

Utredningen har gjort bedömningen att det inte finns någon befintlig domstol eller förvaltningsmyndighet som är lämplig för uppdraget att överpröva säkerhetsprövningsbeslut (se avsnitt 11.3.8). Vi har också gjort bedömningen att det inte bör inrättas någon ny specialdomstol för ändamålet utan att överprövningen bör anförtros en ny myndighet (se avsnitt 11.4). Som redan anförts bör organet uppfylla Europakonventionens krav på opartiskhet och oberoende och utformas som ett domstolsliknande organ (se avsnitt 11.3.1). Slutsatsen av det anförda blir att det bör inrättas en ny nämndmyndighet. Andra former av myndigheter, enrådighetsmyndighet eller styrelsemyndighet, är därmed inte aktuella.

Nämndmyndigheter leds av en nämnd som ansvarar inför regeringen för verksamheten. I den förvaltningspolitiska propositionen (Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, prop. 2009/10:75, s. 110) anges följande. Nämndmyndighetsformen kan förekomma för myndigheter med väl avgränsade frågor och ofta är uppgifterna reglerade i lag. Vissa nämnder har en domstolsliknande karaktär. Det är vanligt att en värdmyndighet sköter admi-

nistrationen och anställer personal medan nämnden ansvarar för verksamheten. Om regeringen har bestämt att myndigheten ska ha ett eget kansli leds det i regel av en chef som ska följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar. Nämnden ansvarar inför regeringen för nämndens verksamhet oavsett om nämnden är knuten till en värdmyndighet eller om den har en chef med ett eget kansli. Nämndmyndighetsformen bör även fortsättningsvis användas sparsamt och en förutsättning bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten. I Regeringskansliets vägledning för val av ledningsformer (Promemoria, Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2015-12-10, s. 9) anges i huvudsak detsamma.

Verksamheten vid den tänkta myndigheten kommer att vara av domstolsliknande karaktär. Myndighetens uppgifter kommer att vara väl avgränsade och författningsreglerade. Vi anser att ärendena som huvudregel bör avgöras genom ett kollektivt beslutsfattande och att prövningsorganet bör vara sammansatt på ett sådant sett att dess oberoende inte kan sättas i fråga. Utredningen föreslår därmed att det inrättas en ny nämndmyndighet med uppdrag att pröva säkerhetsprövningsbeslut.

Kostnaderna för en nämnd bedöms inte vara större än kostnaderna för ett beslutsorgan hos en annan myndighet.

Utredningen har föreslagit (avsnitt 10.4) att det ska införas en regel i säkerhetsskyddslagen om att ett säkerhetsprövningsbeslut som rör arbetstagare ska få överklagas och vem som är motpart. Det bör av den lagen även framgå vilket organ som prövar ett sådant överklagande. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i säkerhetsskyddslagen om att överklaganden av säkerhetsprövningsbeslut prövas av en särskild nämnd.

11.5.2 Nämndens organisation och inre verksamhetsformer

Utredningens förslag: En organisationskommitté tillsätts med uppgift att utforma nämndens organisation, överväga bemaningsbehovet och planera och vidta de åtgärder som är nödvändiga för genomförande av överprövningsverksamheten. Organisationskommittén bör få i uppgift att lämna förslag på förordning med instruktion för nämnden.

Instruktion för myndigheten

Vi har föreslagit att överklaganden av säkerhetsprövningsbeslut ska prövas av en särskild nämnd. En sådan nämnd är en förvaltningsmyndighet under regeringen. Regeringen kan med stöd av den så kallade restkompetensen (8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen) i förordning reglera myndigheters organisation och inre verksamhetsformer.

Regeringen har genom myndighetsförordningen infört centrala och grundläggande bestämmelser om statliga myndigheters organisation och arbetsätt som är avsedda att gälla för i princip alla myndigheter. I förordningen finns bl.a. bestämmelser om myndighetens ledning och ansvar samt om ärendens handläggning. Där finns också särskilda regler som avser nämndmyndigheter (14–18 §§).

Myndighetsförordningen behöver normalt kompletteras med en instruktion för varje myndighet med nödvändiga särbestämmelser. En instruktion för den nya myndigheten behöver således tas fram.

Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Överprövning av ett säkerhetsprövningsbeslut hos den nya nämnden innebär enligt utredningens mening ärendehandläggning enligt förvaltningslagen. Förvaltningslagen ska därmed tillämpas, om inte annat förordnas. Det behöver därmed även utredas om det för den nya nämnden behövs andra regler än de som följer av förvaltningslagen (se avsnitt 11.6).

Organisationskommitté

Vid utformningen av den nya nämnden och dess instruktion bör särskilt beaktas att nämnden ska vara jämställd med en domstol och därmed oberoende i förhållande till regering och myndigheter. Utslagen ska vara bindande och regleringen av nämnden ska ges i författning. Därutöver ska nämnden vara oberoende i förhållande till även parterna i processen.

Utredningen anser att frågan om nämndens närmare utformning lämpligen bör hanteras av en organisationskommitté. Kommittén bör få i uppdrag att utforma nämndens organisation, överväga bemanningsbehovet och planera och vidta de åtgärder som är nödvändiga för genomförande av överprövningsverksamheten, inbegripet lokaler för den nya myndigheten liksom om den bör placeras hos

en värdmyndighet. I uppdraget bör ingå att lämna förslag på förordning med instruktion för nämnden.

Utredningen redogör nedan för utgångspunkter för bedömningarna som en organisationskommitté kan hantera vidare.

Nämndens sammansättning, ledning och eventuell värdmyndighet

Nämndens storlek bör vara jämförbar med hur många ledamöter som normalt deltar vid ett domstolsavgörande som fattas kollektivt. Regleringen skulle kunna vara flexibel såvitt avser antalet ledamöter och ange att nämnden ska bestå av en ordförande och högst två ersättare för ordföranden samt minst två och högst sex övriga ledamöter. Med hänsyn till nämndens domstolsliknande funktion bör ordföranden och ersättaren för ordföranden vara eller ha varit ordinarie domare. De övriga ledamöterna bör ha särskild kunskap om förhållanden av betydelse för nämndens verksamhet, särskilt några såvitt avser överprövning av säkerhetsprövningsbeslut hos Försvarsmakten.

Regeringen bör utse nämndens ledamöter och ersättare.

Det förekommer att nämndmyndigheters sammansättning regleras i lag i stället för i förordning, men i detta fall bör regleringen kunna göras på förordningsnivå. Regeringen bör ha möjlighet att ändra nämndens sammansättning om det framkommer skäl för detta.

Nämnden bör utgöra myndighetens ledning.

Det är i dagsläget svårt att göra några prognoser om vilken omfattning nämndens verksamhet kommer att få. Skulle nämndens administration antas bli begränsad kan det övervägas om en värdmyndighet bör upplåta lokaler och svara för att administrativa och handläggande uppgifter utförs åt nämnden.

En ny förvaltningsmyndighet med egen administration kräver egna resurser. Nämnden måste då förses med lednings-, ekonomi-, personal- och kanslifunktioner liksom personal för exempelvis intern kontorsservice. En administrativt fristående nämnd kan bli särskilt sårbar för sjukdomsfall och olika former av ledigheter.

Det bör ligga på nämnden att i sin arbetsordning eller på annat sätt närmare reglera dess arbetsformer, t.ex. hur ofta nämnden ska sammanträda.

Säkerhetsskydd och stödfunktioner

Den nya myndighetens uppgift att pröva överklagade säkerhetsprövningsbeslut kommer ställa höga krav på säkerhetsskydd vad avser informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet.

Enligt säkerhetsskyddslagen ska varje verksamhetsutövare göra en säkerhetsskyddsanalys och bedöma i vilken omfattning den bedriver säkerhetskänslig verksamhet. En sådan analys bör leda till att den nya nämnden anses omfattas av säkerhetsskyddslagen. Det innebär att nämnden behöver genomföra regelbundna säkerhetsskyddsanalyser och vidta lämpliga säkerhetsskyddsåtgärder. Verksamheten behöver således dimensioneras utifrån behovet av säkerhetsskydd och ha kompetens på detta område.

Säkerhetsskyddet bör utformas för att hantera hot i hela hot-skalan och ytterst från främmande makt. Att röja vad en verksamhetsutövare lägger till grund för sin bedömning, och dvs. avslöja metodfrågor, är negativt för verksamhetsutövaren och nationell säkerhet. Detta ställer krav på tillgång till fortifikatoriskt anpassade utrymmen, säkra system, säkerhetsprövad personal, inpasseringsbegränsningar och ett robust skalskydd.

För att den nya nämndmyndigheten ska ha möjlighet att besluta om placering i säkerhetsklass bör myndigheten tas upp i bilagan till säkerhetsskyddsförordningen.

Utredningen gör bedömningen att skyddsvärdet av den nya nämndmyndighetens verksamhet är mycket högt och att nämnden behöver organiseras så att skyddsvärdet ska kunna upprätthållas. Nämndens olika system och infrastruktur behöver anpassas för att kunna vidta lämpliga skyddsåtgärder för att kunna upptäcka, försvåra och hantera skadlig inverkan på systemen samt obehörig avlyssning, åtkomst till och nyttjande av system. Myndighetens informationssäkerhet bör också anpassas till de krav närmast berörda myndigheter tillämpar för att skydda sin information och som myndigheten kan komma att ta del av. Utformningen av säkerhetsskyddet behöver även beakta behovet av att myndigheten i väsentliga delar ska vara och uppfattas som en tillgänglig myndighet.

Organisationskommittén bör utreda även den närmare utformningen av säkerhetsskyddet.

Myndighetens namn

Myndigheten föreslås vara en nämndmyndighet med överprövning av säkerhetsprövningsbeslut som huvudsaklig uppgift. Detta bör avspeglas i namnet. Nämnden skulle kunna heta Nämnden för överprövning av säkerhetsprövningsbeslut eller Överklagandenämnden för säkerhetsprövningsbeslut.

Det tillhör ovanligheten att namnge en nämndmyndighet i lagtext. Nämnden kan namnges i dess instruktion.

11.6 Regler för överprövningen hos nämnden

Utredningens bedömning: Det behövs ytterligare utredningsåtgärder och överväganden såvitt avser vilka regler som bör gälla för förfarandet hos nämnden.

Behov av ytterligare utredningsåtgärder

Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna. Som utredningen redan anfört (avsnitt 11.5.2) innebär, enligt utredningens mening, överprövning av ett säkerhetsprövningsbeslut hos den nya nämnden ärendehandläggning enligt förvaltningslagen, om inte annat förordnas. Det behöver därmed utredas om det för den nya nämnden behövs andra regler än de som följer av förvaltningslagen.

Utredningen har i avsnitt 8.3 anfört att det kan finnas ett behov av att se över om det behövs en särreglering avseende fler regler i förvaltningslagen såvitt avser handläggningen av säkerhetsprövningsärenden hos verksamhetsutövare eller beslutsfattare som är förvaltningsmyndigheter, men att utredningen inte har möjlighet att göra denna översyn. Den utredningstid och de utredningsresurser som står till utredningens förfogande medger dock inte heller en analys av samtliga regler i förvaltningslagen och behovet av särreglering såvitt avser förfarandet hos nämnden.

I avsnitt 11.4 behandlar utredningen frågan om det bör inrättas en specialdomstol för överprövning av säkerhetsprövningsbeslut och att det då skulle vara naturligt att göra förvaltningsprocesslagen, med eventuella modifieringar, tillämplig på förfarandet.

Mot den bakgrunden kan det övervägas om det går att göra förvaltningsprocesslagen tillämplig för nämnden. Valet att inrätta en ny nämndmyndighet bör dock leda till att det är förvaltningslagen som är tillämplig för nämnden och att därutöver föreslå avvikande eller särskilda regler som bör gälla för nämnden. Utredningen gör bedömningen att för sådana avvikande eller särskilda regler kan förvaltningsprocesslagen utgöra förebild.

En ytterligare fråga är om handläggnings- och processregler för nämnden bör ges i lag eller förordning. Utredningen anser sig inte ha tillräckligt med utredningstid för att analysera den frågan och lämnar därmed ett utkast till reglering som kan utgöra antingen lagregler eller förordningsregler. Utredningen har inte heller tillräckligt med utredningstid för att lämna ett fullständigt förslag i denna del.

Förvaltningslagen och behov av särreglering

Utredningen lämnar nedan en mycket översiktlig redovisning av förvaltningslagens olika regleringsområden.

I 9–18 §§ förvaltningslagen finns regler om allmänna krav på handläggningen av ärenden. Bestämmelserna handlar om utgångspunkter för handläggningen, partsinsyn, åtgärder om ärendehandläggningen försenas, tolkning och översättning, ombud och biträde samt jäv.

Säkerhetsprövningsbeslut har stor betydelse för såväl verksamhetsutövare som de prövade och nationell säkerhet i stort. Nämnden bör därför handlägga ärendena skyndsamt. Ett sådant krav följer av 9 § förvaltningslagen som anger att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Såvitt avser partsinsyn, ombud och biträde och muntlig förhandling, anser utredningen att det behövs en särreglering, se avsnitt 11.6.2–11.6.4.

I 19–22 §§ finns regler om hur ärenden inleds och åtgärder när handlingar ges in. Bestämmelserna handlar om framställningar från enskilda, åtgärder för att rätta till brister i en framställning, bekräftelse av handling, hur ankomstdagen för handlingar bestäms.

I 23–27 §§ finns regler om beredning av ärenden. Bestämmelserna handlar om utredningsansvaret, när uppgift får lämnas muntligt, kommunikation, remiss och dokumentation av uppgifter.

I 28–35 §§ finns regler om myndighetens beslut. Bestämmelserna handlar om hur beslut fattas, om omröstning, reservation och avvikande mening, dokumentation av beslut, motivering av beslut, underrättelse om innehållet i beslut och hur ett överklagande går till och när beslut får verkställas. Såvitt avser motivering av beslut anser utredningen att det behövs en särreglering, se avsnitt 11.6.5.

I 36–39 §§ finns regler om rättelse och ändring av beslut. Bestämmelserna handlar om rättelse av skrivfel och liknande, när en myndighet får ändra ett beslut, när en myndighet ska ändra ett beslut och när en myndighet får ändra ett beslut som har överklagats. För nämnden som överprövningsinstans blir 37–39 §§ inte tillämpliga.

I 40–46 §§ finns regler om överklagande. Reglerna avser hur man överklagar ett beslut, överklagandetid och beslutsmyndighetens åtgärder. Dessa regler bör bli tillämpliga på förvaltningsmyndighetens säkerhetsprövningsbeslut och de åtgärder som den myndigheten ska vidta. Reglerna behandlas vidare i avsnitt 11.6.1.

I 47–48 §§ finns regler för överinstansens åtgärder med anledning av ett överklagande.

Utredningen redovisar nedan förslag på några särregler som vi anser bör införas för handläggningen hos nämnden. Förslagen benämns dock i förslagsrutorna nedan som bedömningar, eftersom förslagen sammantaget inte innebär ett fullständigt förslag. Förslagen kan alltså inte, utan ytterligare utredningsåtgärder, ligga till grund för lagstiftning.

11.6.1 Överklagandet och åtgärder med anledning därav

Utredningens bedömning: Det bör införas en särskild bestämmelse om vad som gäller ett överklagande av säkerhetsprövningsbeslut som meddelats av en enskild verksamhetsutövare enligt följande.

Överklagandet ska vara skriftligt och ska ges in till nämnden. I överklagandet ska den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska änd-

ras. Överklagandet ska ha kommit in till nämnden inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom beslutsfattaren. Nämnden ska underrätta beslutsfattaren om att överklagandet inkommit till nämnden. Nämnden prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Om det har kommit in för sent ska nämnden besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning. Ett överklagande ska dock inte avvisas om förseningen beror på att beslutsfattaren inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar.

I förvaltningslagen finns regler om hur man överklagar ett beslut och om överklagandetid (43–44 §§) samt om beslutsmyndighetens åtgärder med anledning av ett överklagande (45–46 §§). För säkerhetsprövningsbeslut meddelade av en förvaltningsmyndighet bör alltså dessa regler gälla.

I 43 § förvaltningslagen anges att ett överklagande av ett beslut ska göras skriftligen till den högre instans som ska pröva överklagandet, men ges in till den myndighet som meddelat beslutet. I paragrafen föreskrivs också att den som överklagar ska ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras. Av 44 § förvaltningslagen framgår att ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten.

I 45 § förvaltningslagen anges att det är beslutsmyndigheten som prövar om överklagandet har kommit in i rätt tid. Där anges också att om överklagandet inkommit för sent ska beslutsmyndigheten besluta att överklagandet inte får tas upp till prövning, dvs. avvisas. Ett överklagande ska dock inte avvisas om förseningen beror på att myndigheten inte har lämnat en korrekt underrättelse om hur man överklagar, eller överklagandet har kommit in till överinstansen inom överklagandetiden.

Av 46 § förvaltningslagen framgår att beslutsmyndigheten ska skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Vidare anges om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen och att överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.

Dessa regler i förvaltningslagen gäller dock inte säkerhetsprövningsbeslut meddelade av enskilda verksamhetsutövare. För att motsvarande regler ska gälla för sådana beslut krävs en uttrycklig reglering om det. Utredningen anser att det bör införas en särskild reglering om vad som gäller för beslut meddelade av en enskild verksamhetsutövare. Följande regler bör införas.

Ett överklagande av ett säkerhetsprövningsbeslut ska göras skriftligen och den som överklagar ska ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras.

Till skillnad mot vad som gäller enligt förvaltningslagen för beslut meddelade av en förvaltningsmyndighet anser utredningen att överklagandet ska lämnas direkt till nämnden. Vi gör bedömningen att en enskild verksamhetsutövare inte bör ha ansvaret för att göra en rättidsprövning och avgöra om överklagandet kommit in för sent och därför ska avvisas. Sådan prövning bör i stället göras av nämnden. Utredningen anser därför att det ska föreskrivas att ett överklagande av ett säkerhetsprövningsbeslut som har meddelats av en enskild verksamhetsutövare ska ges in till nämnden och att överklagandet ska ha kommit in till nämnden inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom beslutsfattaren. Vi anser även att det bör införas en regel om att nämnden ska underrätta den som fattat beslutet om att det är överklagat.

Vi gör också bedömningen att samma regler som gäller enligt förvaltningslagen för beslutsmyndigheten såvitt avser rättidsprövning och avvisning som följd därav (förutom såvitt avser 45 § tredje stycket 3) ska gälla, men avgöras av nämnden.

11.6.2 Partsinsyn hos nämnden

Utredningens bedömning: Det bör införas en särskild reglering om rätt till partsinsyn enligt följande. Parterna i ett överprövningsärende ska som huvudregel ha rätt att ta del av det material som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av material ska dock inte gälla sådana uppgifter som får utelämnas från en beslutsmotivering.

I 10 § förvaltningslagen anges följande. Den som är part i ett ärende har rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.

Partsinsynen syftar till att ge en part möjlighet att skaffa sig sådan kunskap om vad som tillförts överklagandeärendet i sak att personen kan bemöta vad som anförs av motparten. Partsinsynen kan också användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt, som att inget relevant material saknas i akten, att myndigheten följt sin kommunikationsskyldighet och att utredningen bedrivits så snabbt och effektivt som möjligt. Möjligheten till insyn kan också underlätta förståelsen för utgången i ärendet.

Nämnden ska avgöra i vilken utsträckning material, t.ex. minnesanteckningar, har sådan betydelse för avgörandet att de bör tillföras ärendet.

I förarbetena till förvaltningslagen (prop. 2016/17:180, s. 80 och 295) anges att rätten till insyn för den som är part enligt förvaltningslagen är mycket långtgående. Som angetts inledningsvis finns det dock begränsningar i rätten till partsinsyn. Rätten att ta del av uppgifter gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Där anges följande.

Sekretess hindrar inte att en enskild eller en myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Sekretess hindrar aldrig att en part i ett mål eller ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet.

Inte heller innebär sekretess någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål eller ärende.

Om det i lag finns bestämmelser som avviker från första eller andra stycket gäller de bestämmelserna.

Det föreskrivna undantaget från rätten till partsinsyn, som alltså gäller när det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs, kan innebära att klaganden nekas ta del av vissa uppgifter. Skydd för nationell säkerhet kan vara ett sådant skäl.

Det kan tilläggas att möjligheter finns för myndigheter att göra förbehåll om de lämnar ut en sekretessbelagd uppgift, se 10 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen. Även om uppgiften är sekretessbelagd kan den alltså lämnas ut till en viss person som i sin tur inte får lämna uppgiften vidare. Personen mottar då uppgifterna under straffansvar.

Det finns bestämmelser i speciallagar om handläggning vid myndigheter som föreskriver att vissa uppgifter i ärenden inte omfattas av förvaltningslagens krav på partsinsyn och kommunikation. Till exempel anger 29 kap. 10 § skollagen att uppgifter som rör någon annan sökande i ett ärende om plats i utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen inte omfattas av 10 eller 25 §§ förvaltningslagen. Inte heller betygsättning omfattas. Undantag från möjligheten till partsinsyn finns också för upphandlande myndigheter och enheter inom försvars- och säkerhetsområdet, se t.ex. 1 kap. 3 a § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 1 kap. 3 a § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, 1 kap. 3 a § lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och 1 kap. 3 a § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Av rättssäkerhetsskäl framstår det, enligt utredningens mening, som rimligt att klaganden som huvudregel ska ha rätt till insyn i ett ärende om överprövning av det överklagade säkerhetsprövningsbeslutet. En mycket långtgående partsinsyn i ett sådant ärende kan emellertid sättas i fråga, inte minst med hänsyn till den exponering av särskilda skyddsvärden som kan förekomma vid överprövningsförfarandet. Det finns farhågor för att de i förvaltningslagen föreskrivna begränsningarna i rätten att ta del av uppgifter, med hänvisning till 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen, inte är tillräckliga såvitt avser just ett säkerhetsprövningsärende. Utredningen föreslår i avsnitt 11.6.5 en särreglering såvitt avser reglerna om motivering av ett beslut och när en sådan motivering får utelämnas. I konsekvens med den föreslagna regleringen bör partsinsynen begränsas på motsvarande sätt (jfr den norska regleringen i avsnitt 6.2).

Den föreslagna regleringen ger nämnden en större möjlighet att vid behov neka parterna tillgång till uppgifter i ärendet som har betydelse för nationell säkerhet och de särskilda omständigheter som anges i regleringen.

Utredningen gör i nästa avsnitt (avsnitt 11.6.3) bedömningen att den klagande bör ha rätt att företrädas av ett särskilt förordnat ombud som syftar till att värna den prövades intressen vid överprövningen också i de fall han eller hon inte får ta del av vissa uppgifter i ärendet.

11.6.3 Ombud

Utredningens bedömning: Rättssäkerhetsskäl talar för att den klagande bör ha rätt att hos nämnden företrädas av ett särskilt utsett ombud som kan få tillgång till mer material i ärendet än klaganden själv. Även frågan om särskilt utsedda ombud för motparten bör övervägas. Frågan om särskilt utsedda ombud behöver utredas ytterligare.

Särskilt utsedda ombud

Intresset av att kunna bibehålla skyddet för skyddsvärda uppgifter kommer sannolikt få till följd att partsinsynen i många fall begränsas vid den nya nämndens överprövning. Ur rättssäkerhetssynpunkt är en sådan ordning betänklig. Den prövades rättsskydd skulle väsentligen förstärkas om han eller hon företräds av ett särskilt utsett ombud som ges en vidare insyn i ärendet hos nämnden. Förekomsten av sådana ombud skulle också kunna leda till att förutsättningarna för en allsidig belysning av ärendet blir bättre och bidra till ett ökat förtroende för den nya nämndens verksamhet. Ett sådant ombud bör dock inte kunna förmedla allt till klaganden. På så sätt kommer företräderskapet gestalta sig annorlunda än vad som vanligtvis är brukligt i domstol. Användning av möjligheten till juridiskt biträde skulle kunna innebära en risk för en ökad spridning av skyddsvärda uppgifter och även längre handläggningstider. Trots de argument som kan anföras mot en ordning med särskilt utsedda ombud anser

utredningen ändå att argumenten som talar för en sådan ordning väger tyngre.

Utredningen anser således att det bör införas en ordning med särskilt utsedda ombud med uppgift att företräda den klagande vid nämnden.

Av säkerhetsskäl bör de ombud som ska medverka vid överprövningen av säkerhetsprövningsbeslut utgöra en egen kategori ombud.

Ombudets uppgift bör vara att bevaka den säkerhetsprovades intressen. Ombudet bör ha rätt att ta del av material som förekommer i ärendet – inbegripet uppgifter som inte delges den provade – och yttra sig. Frågan är dock om även ombudets insyn bör begränsas på något sätt. Det kan vara fråga om underrättelseinformation som nämnden får del av, men som inte ens ombudet bör få del av. Denna fråga bör övervägas ytterligare.

Det särskilt förordnade ombudet bör ha tystnadsplikt så att vissa uppgifter som ombudet får tillgång till inte får lämnas vidare, varken till den egna klienten eller till annan. Säkerhetsskäl kan innebära att ombudet ska ta del av materialet i ärendet hos nämnden. För att uppfylla kraven på informationssäkerhet kan ombudet även behöva skriva sina yttranden i ärendet på plats.

Säkerhetsprövning

Av 3 kap. 1 § 2 säkerhetsskyddslagen följer att uppdrag som offentlig försvarare eller ombud inför domstol som huvudregel inte ska säkerhetsprövas. Undantag gäller dock för offentligt ombud enligt 27 kap. 27 § rättegångsbalken eller integritetskyddsombud enligt 6 § lagen om Försvarunderrättelsedomstol.

Eftersom det beträffande de nu föreslagna särskilda ombuden bör ställs mycket höga krav i säkerhetshänseende bör även dessa ombud genomgå säkerhetsprövning. Möjligen följer det redan av huvudregeln, då dessa ombud får anses delta i säkerhetskänslig verksamhet när de fullgör uppdraget i nämnden. Ombuden är inte heller offentliga försvarare eller ombud inför domstol. Enligt utredningens mening bör det dock för tydlighetens skull införas en uttrycklig reglering i säkerhetsskyddslagen om att de särskilda ombuden ska säkerhetsprövas.

Motparten kan inom ramen för förförandet hos nämnden bl.a. redogöra för vilka kompensatoriska åtgärder som har övervägts och vilken hotbild man i säkerhetsprövningsbeslutet förhållit sig till. En sådan redogörelse skulle i många fall kunna innebära att metoder för säkerhetsprövningen röjs.

Behörighetskrav

Att det är fråga om att i nämnden överpröva säkerhetsprövningsbeslut innebär att det finns skäl att uppställa särskilda behörighetskrav på ombuden.

Ombudet bör ha hög integritet, vara redbar och starkt oberoende. Den prövade bör inte själv få utse ett ombud. I stället finns det skäl att ta intryck av den reglering som gäller för offentliga ombud i ärenden hos domstol om vissa hemliga tvångsmedel (27 kap. 26–30 §§ rättegångsbalken). Nämda reglering låg även till grund för utformningen av systemet med integritetsskyddsombud hos försvarsunderrättsedomstolen (prop. 2008/09:201, s. 70–71). En stor skillnad med dessa ombud är dock att de inte företräder en enskild individ.

Kraven på denna nya kategori ombud bör vara likalydande med de krav som ställs på de angivna offentliga ombuden och integritetsskyddsombuden. Ombudet bör därmed vara svensk medborgare och vara eller ha varit advokat eller varit ordinarie domare. Vidare bör ombudet inte vara i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Ett ombud bör ha rätt till ersättning för sitt uppdrag enligt samma principer som gäller för offentliga ombud.

Regeringen utser ombuden

Samma regler som för t.ex. integritetsskyddsombuden bör gälla för utseendet av ombuden. Utredningen anser därmed att ombuden i säkerhetsprövningsärenden ska utses av regeringen för lika lång tidsperiod (minst fyra år) och att regeringen ska inhämta förslag på lämpliga kandidater från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden samt att ombudet ska trots att regeringens förordnande har upphört få slutföra pågående uppdrag.

Ytterligare frågor att ta ställning till

Enligt utredningens mening finns det ytterligare frågor att ta ställning till.

Den föreslagna regleringen innebär att vissa av regeringen utsedda ombud ska vara de ombud som får företräda klaganden, arbetstägaren, i nämnden. Vid fackligt medlemskap innebär förslaget att arbetstägarens fackliga organisation inte kan företräda sin medlem i processen. Eftersom det inte är en arbetsrättslig tvist anser utredningen att det inte heller behöver vara så. Möjligt skulle dock även andra personer än de ovan angivna kunna utses som särskilt ombud, t.ex. ett antal förbundsjurister som kan anses ha samma kompetens som advokater.

En fråga är om även motparten bör företrädas av ett särskilt utsett ombud. Ska motparten kunna fritt välja vem som ska föra beslutsfattarens talan? Motparten kan vara en enskild verksamhetsutövare eller en förvaltningsmyndighet som är verksamhetsutövare eller en myndighet som gör den samlade bedömning i vissa fall såvitt avser en enskild verksamhetsutövare. Krav på säkerhetsprövning bör gälla för ställföreträdaren eller ombudet.

Ytterligare en fråga är när ett särskilt ombud ska utses av nämnden. Den klagade behöver rimligen ombudets stöd redan för att utforma överklagandet, dvs. innan nämnden fått ett överklagande. Ska nämnden trots det utse ombudet? Ska det i samband med underrettelsen om rätten att överklaga även underrättas om rätten att få ett särskilt ombud förordnat? Ska det finnas en rätt att välja ombud och byta ombud? Ska ombudet få sätta någon annan i sitt ställe?

Därtill kommer frågor om ombudets, även motpartens ombud, rätt till ersättning och om sådan kostnad för ersättning ska stanna på staten.

11.6.4 Muntlig förhandling

Utredningens bedömning: Förfarandet bör som huvudregel vara skriftligt. I handläggningen bör det dock ingå muntlig förhandling om en viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av ärendet. En reglering bör införas om att nämnden ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövligt.

Därutöver bör det införas reglering motsvarande dels 14 § första stycket samt 15 § förvaltningsprocesslagen – om närvaro och inställelse till den muntliga förhandlingen samt ersättning till enskild part som inställt sig – dels 16 § förvaltningsprocesslagen om offentlighet och ordning vid muntlig förhandling.

Utöver vad som följer av 16 § förvaltningsprocesslagen om möjlighet att förordna om begränsningar av offentligheten vid muntlig förhandling, bör det införas en bestämmelse om att nämndens ordförande ska få, innan en förhandling inleds, förordna att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar, om det står klart att en uppgift för vilken det hos nämnden gäller sådan sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen kommer att uppenbaras om förhandlingen är offentlig.

Regler för en förhandling och om bevisning behöver utredas ytterligare.

Muntlig förhandling

Enligt 9 § förvaltningslagen ska handläggningen vara skriftlig. Myndigheten får dock, enligt samma bestämmelse, besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt.

Enligt utredningens mening finns det skäl att införa en särreglering för överprövningsförfarandet hos nämnden.

Av intresse kan vara de regler som gäller enligt förvaltningsprocesslagen. I 9 § den lagen anges följande. Förfarandet är skriftligt. I handläggningen får det ingå muntlig förhandling om en viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Förvaltningsrätten ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövligt.

En muntlig förhandling enligt förvaltningsprocesslagen syftar inte till att åstadkomma ett fullständigt beslutsunderlag utan endast till att komplettera den skriftliga handläggningen på en eller flera punkter. En förhandling kan föregås och följas av ett skriftligt förfarande. De principer om omedelbarhet och koncentration som ligger till grund för rättegångsbalkens regler om huvudförhandling gäller alltså inte den nu aktuella processen.

Av avsnitt 11.6.3 framgår att utredningen anser att ett särskilt ombud bör förordnas med uppgift att företräda och bevaka klagandes intresse i samband med överprövningen. För att ombudet ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett meningsfullt sätt bör det finnas en möjlighet för ombudet att närvara och yttra sig vid en muntlig förhandling.

Utredningen gör bedömningen att förvaltningslagens regel om muntlighet bör ersättas med en reglering motsvarande den i 9 § förvaltningsprocesslagen.

Det har framförts att det i stället bör införas en reglering som i 67 kap. 37 § skatteförfarandelagen (2011:1244). Där anges att förvaltningsrätt och kammarrätt ska hålla muntlig förhandling i ett mål om särskilda avgifter om en enskild begär det. Utredningen anser att en reglering som anger att nämnden ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövt, ger ett tillräckligt stöd för att muntlig förhandling kommer att tillåtas om så begärs. Nämnden måste komma fram till att en sådan är uppenbart obehövt för att kunna avslå en sådan begäran.

På motsvarande sätt som enligt 14–15 §§ förvaltningsprocesslagen bör det införas regler om den muntliga förhandlingen enligt följande.

Till en muntlig förhandling ska klaganden och den som har att svara i ärendet kallas. En enskild får föreläggas att inställa sig personligen vid vite eller vid påföljd att hans eller hennes utevaro inte utgör hinder för målets vidare handläggning och avgörande. En förvaltningsmyndighet eller annan part får föreläggas att inställa sig vid påföljd att partens utevaro inte utgör hinder för ärendets vidare handläggning och avgörande.

Enskild part, som inställt sig till muntlig förhandling, får tillerkännas ersättning av allmänna medel för kostnad för resa och uppehälle, om nämnden finner att han skäligen bör ersättas för sin inställelse. Nämnden får bevilja förskott på ersättningen. Närmare bestämmelser om ersättning och förskott meddelas av regeringen.

Enligt 14 § andra stycket förvaltningsprocesslagen får sökanden eller klaganden och den som har att svara i målet delta i en muntlig förhandling genom ljudöverföring eller ljud- och bildöverföring under samma förutsättningar som gäller enligt 5 kap. 10 § rättegångsbalken. Om den bestämmelsen eller en sådan modifierad be-

stämmelse bör gälla även vid muntlig förhandling hos nämnden behöver enligt utredningens mening utredas ytterligare.

Offentlighet och sekretess

I 16 § förvaltningsprocesslagen finns såvitt avser offentlighet och ordning vid muntlig förhandling hänvisning till 5 kap. 1–5, 9–9 d och 12–15 §§ rättegångsbalken i tillämpliga delar. Där anges också att utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten besluta att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att läggas fram en uppgift, för vilken det hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen. Utredningen anser att samma regler bör införas såvitt avser nämnden.

Uppgifter som förebringas vid ett sammanträde kommer när så är tillämpligt att omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och sekretesslagen. Det finns anledning att överväga om det, utöver en hänvisning till förvaltningsprocesslagens bestämmelser om offentlighet, behövs någon kompletterande reglering i detta avseende.

Vid tillämpning av rättegångsbalkens och förvaltningsprocesslagens bestämmelser kan ett beslut om stängda dörrar fattas först efter det att förhandlingen har inletts. Denna ordning kan i vissa fall innebära problem ur sekretesssynpunkt. I nämndens verksamhet kan finnas behov av att låta sekretessen omfatta också uppgifter om vilka företrädare för vissa verksamhetsutövare, t.ex. försvarsmyndigheter, som är närvarande vid sammanträdet. Sådan information kan i annat fall användas för att kartlägga nyckelpersoner inom svensk underrättelseverksamhet. För bl.a. dessa fall finns därför skäl att skapa en särskild möjlighet för nämnden att säkerställa skyddet för de sekretessbelagda uppgifterna. Med syftet att kunna hemlighålla uppgifter om t.ex. närvarandes identitet som kan framkomma redan innan de formellt läggs fram vid förhandlingen, kan en reglering lämpligen utformas med ledning av förfarandereglererna för försvarsunderrättelsesdomstolen (se 14 § lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol). Utöver vad som följer av 16 § förvaltningsprocesslagen om möjlighet för rätten att förordna om begränsningar av offentligheten vid muntlig förhandling, bör alltså nämndens ord-

förande innan en förhandling inleds kunna förordna att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar, om det står klart att en uppgift för vilken det hos nämnden gäller sådan sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen kommer att uppenbaras om förhandlingen är offentlig.

En bedömning av vilka uppgifter som kommer att läggas fram och som därmed kan uppenbaras bör i regel kunna göras på grundval av innehållet i materialet hos nämnden. Frågan om förutsättningar föreligger för att fatta ett beslut om stängda dörrar med stöd av den föreslagna bestämmelsen får bedömas med utgångspunkt från att en uppgift om identiteten hos den eller de personer som kommer att närvara vid förhandlingen kan antas vara sekretessbelagd, eller att det på någon annan grund redan före förhandlingen står klart att uppgifter som omfattas av sekretess skulle röjas om förhandlingen inte hålls inom stängda dörrar.

Bevismedel

I 20–26 §§ förvaltningsprocesslagen finns bestämmelser om vissa bevismedel. Där framgår t.ex. vad som gäller i fråga om skriftlig respektive muntlig bevisning, sakkunnigbevisning och syn. Utredningen gör bedömningen att vittnesbevisning bör kunna bli relativt vanligt förekommande. Det finns därmed behov av en reglering motsvarande den i 25 § om att rätten får förordna om förhör med vittne eller sakkunnig. Fråga är om det inte därutöver finns behov av även regler om förhör under sanningsförsäkran.

Utredningen anser att regler om bevisning motsvarande de i 20–26 §§ förvaltningsprocesslagen bör gälla för nämnden, men frågan behöver utredas ytterligare.

Övriga bestämmelser

Därutöver finns i förvaltningsprocesslagen bestämmelser om straff vid brott mot yppandeförbud, förseelser under förfarandet, laga förfall och tolk för den som ska höras inför rätten (39, 42, 45, 46, 50, 51 och 52 §§). Motsvarande regler bör vara tillämpliga för nämnden, men bör övervägas ytterligare.

11.6.5 Beslut och motivering

Utredningens bedömning: Följande regler bör införas.

Nämndens prövning ska redovisas i ett beslut. Beslutet ska grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i ärendet.

Nämndens beslut ska innehålla en klargörande motivering med uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutet.

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande, eller
2. det finns ett befogat intresse av att förhindra att metoder för säkerhetsprövning röjs, eller
3. det finns skäl att skydda anonymitet hos någon som lämnat uppgifter i säkerhetsprövningen eller överprövningsärendet.

Om motiveringen har utelämnats ska nämnden om möjligt ge en motivering i efterhand, om den säkerhetsprövade begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Nämndens prövning och ställningstagande

Besluten hos nämnden kan indelas i beslut som meddelas under handläggningen av ett ärende och beslut varigenom nämnden skiljer sig från ärendet.

Till de förstnämnda är att räkna beslut som rör beredningen av ett ärende. Nämnden kan skilja sig från ett ärende genom dels beslut om avskrivning eller avvísning, dels beslut som utmynnar i ett avgörande i sak.

Vad nämnden ska pröva i sak är normalt beroende av klagandens yrkanden. Klaganden kan yrka att beslutet ska ändras och att nämnden ska besluta att han eller hon ska anses lämplig från säkerhets-synpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Nämnden tar då ställning till om den prövade uppfyller kraven för en god-

känd säkerhetsprövning eller inte, dvs. om beslutet ska ändras eller fastställas.

Ett säkerhetsprövningsbeslut bör även kunna angripas på formella grunder varvid prövningen kan omfatta de förfaranderegler som beslutsfattaren måste följa i sin handläggning. En underlåtenhet att följa förfaranderegler kan leda till att nämnden undanröjer beslutet och återförvisar det för förnyad prövning.

Skriftligt beslut och motivering

I 31 § förvaltningslagen anges att myndigheten ska dokumentera sina skriftliga beslut.

Enligt utredningens mening bör nämndens överprövning av ett säkerhetsprövningsbeslut utmynna i ett skriftligt beslut. Nämndens avgörande bör, på samma sätt som anges i 30 § förvaltningsprocesslagen, grundas på vad handlingarna innehåller och vad i övrigt förekommit i ärendet. Vi anser att en sådan reglering bör införas.

Nämnden ska alltså fatta beslut i sak utifrån en helhetsbedömning av samtliga tillgängliga uppgifter. Således ska den s.k. officialprövningsprincipen gälla för överprövningsförfarandet. Utredningsansvaret ska förstås så att nämnden måste se till att utredningen är tillräcklig för att ärendet ska kunna avgöras på ett korrekt sätt. Som utgångspunkt ska nämnden, om utredningen behöver kompletteras, genom processledning förmå parterna att göra detta. Som framgår av tidigare avsnitt ska parterna kunna åberopa såväl skriftlig som muntlig bevisning, men nämnden ansvarar alltså för utredningen i ärendet, dvs. parterna disponerar inte ensamma över frågan. Norge har en liknande ordning (se avsnitt 6.2). Nämnden bör som redovisats inte vara förhindrad att ta upp bevisning om ett behov skulle uppstå.

Förvaltningslagen föreskriver följande om motivering av beslut (32 §). Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klaggörande motivering, om det inte är uppenbart obehövligt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande. En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart,
3. det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande, eller
4. beslutet gäller meddelande av föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen.

Om motiveringen har utelämnats enligt andra stycket 1, 2 eller 3 ska myndigheten om möjligt ge en motivering i efterhand, om någon enskild begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Att förvaltningslagen medger att motivering utelämnas, t.ex. om ärendet är så brådskande att det inte finns tid att utforma skälen eller om det är nödvändigt med hänsyn till nationell säkerhet, talar i viss mån mot att det skulle finnas behov av särskilda regler om angivande i nämndens beslut av de skäl som bestämt utgången. Som redovisats i avsnitt 8.3.3 anser utredningen emellertid att regleringen i förvaltningslagen om möjlighet att underlåta beslutsmotivering är otillräcklig för att värna vissa skyddsvärda intressen vid fattande och meddelande av säkerhetsprövningsbeslut. Samma argument gör sig gällande i fråga om nämndens ställningstagande till det överklagade säkerhetsprövningsbeslutet. Av motsvarande skäl bör alltså även nämndens motiveringsskyldighet begränsas. Nämnden bör således vid sitt beslut i sak tillämpa en regel som i relevanta hänseenden motsvarar den föreslagna bestämmelsen om motiveringskyldighet som gäller för den som fattar säkerhetsprövningsbeslut, i stället för 32 § förvaltningslagen.

11.6.6 Nämndens beslut bör inte få överklagas

Utredningens bedömning: Det bör införas en regel om att nämndens beslut inte får överklagas.

En fråga som inställer sig är om nämndens beslut ska få överklagas.

Ur rättssäkerhetssynpunkt skulle det finnas ett visst värde i att möjliggöra överklagande av även nämndens beslut. Som utredningen redan anført (avsnitt 11.3.8) är ett eninstansförfarande att föredra, i syfte att så snabbt som möjligt få ett slutligt besked i säkerhetsprövningsfrågan. Om önskemålet är ett flerstansförfarande framstår det som rimligare att låta allmän förvaltningsdomstol stå för överprövningen och inte en särskilt inrättad nämnd.

Enligt utredningens mening bör nämndens beslut inte få överklagas.

11.6.7 Personuppgiftsbehandling hos nämnden

Utredningens bedömning: Frågan om personuppgiftsbehandling hos nämnden bör utredas.

För att nämnden ska kunna utföra sina uppgifter krävs en omfattande personuppgiftsbehandling. En stor mängd personuppgifter från flera källor kommer att behandlas av nämnden vid överprövningsförfarandet. Det är inte sällan fråga om uppgifter som är särskilt känsliga. Det är därför viktigt att höga krav ställs på nämndens personuppgiftsbehandling.

Syftet med behandlingen av personuppgifter är att kunna pröva överklaganden av säkerhetsprövningsbeslut. Dataskyddsregleringen (se avsnitt 7.9) blir således tillämplig på nämndens personuppgiftsbehandling. Ytterligare frågor om personuppgiftsbehandlingen, bl.a. om rättslig grund för behandlingen av personuppgifter och regleringen av behandlingen vid nämnden, behöver utredas närmare. Personuppgiftsbehandlingen måste utgöra en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

11.6.8 Offentlighet och sekretess

Utredningens bedömning: Det behövs inte någon ny sekretessreglering om möjlighet för myndigheter att lämna uppgift till nämnden för överprövning. Frågan om det behövs särskild sekretessreglering hos nämnden bör utredas.

Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Denna princip kommer till uttryck i grundlag, bl.a. genom bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105) om envars rätt att ta del av allmänna handlingar. Enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det är påkallat med hänsyn till vissa angivna intressen, t.ex. en myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn eller skyddet för enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. En sådan begränsning ska enligt 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet. Den särskilda lagen är offentlighets- och sekretesslagen och regeringen har meddelat föreskrifter om bestämmelsernas tillämplighet i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Överföring till nämnden

Enligt 10 kap. 16 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för överprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet hos vilken uppgiften förekommer.

Sekretess till skydd för enskild i nämndens verksamhet

För att kunna överpröva säkerhetsprövningsbeslut kommer den särskilda nämnden i många fall att behöva ta del av material som innehåller känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Det kan t.ex. gälla uppgifter om hälsa. Nämnden kan även behöva ta del av uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden. Det senare kan t.ex. röra uppgifter om enskildas affärsförhållanden. I den mån dessa uppgifter omfattas av sekretess hos verksamhetsutövaren som är en förvaltningsmyndighet kommer de även att omfattas av sekretess hos nämnden, eftersom sekretessen överförs från dessa till nämnden.

Enskilda verksamhetsutövare omfattas dock inte av offentlighets- och sekretesslagen. Handlingar hos en enskild verksamhetsutövare är inte allmänna. Reglerna i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar är därmed inte tillämpliga. Om en enskild verksamhetsutövare lämnar handlingar till nämnden finns det således inte heller någon sekretess att överföra till nämnden. Mot denna bakgrund bör det övervägas om det bör införas sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden hos nämnden. Vid sådana överväganden ska en avvägning göras mellan sekretessintresset och intresset av insyn i myndighetens verksamhet. Frågan bör utredas vidare.

11.6.9 Behov av underrättelseinformation

Utredningens bedömning: Den nya nämnden bör ha rätt att ta del av information från försvarsunderrättelseverksamheten. Frågan bör utredas.

Den nya nämnden ska göra en prövning av om beslutsfattarens beslut i säkerhetsprövningsfrågan ska ändras eller inte, dvs. överpröva den helhetsbedömning som gjorts i frågan om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt. Det kan t.ex. vara fråga om överprövning av beslut att inte godkänna en person för deltagande i säkerhetskänslig verksamhet mot bakgrund av personens anknytning till en annan stat. Nämnden har därmed behov av att upprätthålla en så korrekt och heltäckande bild som möjligt av

aktuella hotbilder, inbegripet främmande maktens intention, förmåga och verksamhet. Myndigheten har således behov av under rättelser som avser utländska förhållanden från försvarsunderrättelseverksamheten. Frågan behöver utredas.

12 Ikraftträdandebestämmelser

Utredningens förslag: Föreslagna ändringar i 2, 3 och 5 kap. säkerhetsskyddslagen samt föreslagna ändringar i lagen om offentlig anställning, lagen om fullmaktsanställning och säkerhetsskyddsförordningen ska träda i kraft den 1 juni 2026.

Utredningens förslag om ändringar i 2 och 3 kap. säkerhetsskyddslagen (2018:585), med följdändringar i 5 kap. 3 § samma lag, syftar till att stärka regleringen på personalsäkerhetsområdet och inom det området ge verksamhetsutövare tydligare förutsättningar för sitt säkerhetsskyddsarbete samt öka rättssäkerheten och förutsebarheten för såväl enskilda personer som de som fattar säkerhetsprövningsbeslut. Det är därför angeläget att de föreslagna ändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt.

I Regeringskansliets promemoria Regler om avstängning av statligt anställda (Fi2024/00814) föreslås att regler om avstängning av statligt anställda införs i lagen (1994:260) om offentlig anställning och att dessa bestämmelser ska träda i kraft den 1 juli 2025. Några övergångsbestämmelser föreslås inte. Utredningens förslag om en möjlighet till avstängning av statligt anställda utgår från den i promemorian föreslagna regleringen.

Med hänsyn till den tid som de olika leden i lagstiftningsprocessen kan förväntas ta, anser utredningen att ett ikraftträdande är möjligt tidigast den 1 juni 2026.

Utredningen lämnar även förslag om att det i 8 kap. säkerhetsskyddslagen ska införas en rätt för vissa arbetstagare att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut och att överprövningen ska göras av en särskild nämnd. Med anledning av de förslagen lämnar utredningen även förslag om att det ska införas regler i säkerhetsskyddslagen om underrättelseskyldighet för beslutsfattaren. Dessa förslag kan

dock inte träda i kraft innan ytterligare frågor om överprövningsprocessens utformning utretts. Något förslag om tidpunkt för ikraftträdande lämnas därför inte i denna del.

13 Konsekvenser

13.1 Inledning

I utredningens kommittédirektiv anges följande. Utredaren ska beakta de krav på konsekvensbeskrivningar som finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). I detta ingår att bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Därutöver ska utredaren analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den personliga integriteten. Utredaren ska också redogöra för förslagets förenlighet med Sveriges internationella åtaganden om bl.a. mänskliga rättigheter och konsekvenserna av sina förslag utifrån principen om likabehandling. Utredaren ska därutöver redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

I detta kapitel redovisar utredningen de konsekvenser som våra förslag kan antas medföra. De redovisas i enlighet med kommittédirektiven, kommittéförordningen och 6–7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning, se övergångsbestämmelserna till förordning (2024:183) om konsekvensutredningar.

13.2 Problembeskrivning och målsättning

Säkerhetsprövning syftar till att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i säkerhetskänslig verksamhet. Förutsättningarna för säkerhetsskyddet förändras kontinuerligt. Den säkerhetshotande verksamheten mot Sverige har den senaste

tiden ökat. Berörda myndigheter, som Säkerhetspolisen, har liksom flera andra aktörer, påpekat behov av förändring av nuvarande reglering om säkerhetsprövning.

Det växande internationella samarbetet ökar betydelsen av säkerhetsskydd. Sverige deltar i allt större omfattning i samarbeten för fred och säkerhet där känsliga uppgifter utbyts med andra länder och mellanfolkliga organisationer. Den ökade samverkan med andra länder och medlemskapet i Nato innebär ett växande behov av att anpassa säkerhetsskyddet.

Utredningen har haft till uppgift att se över och föreslå förändringar av processen för säkerhetsprövning.

En del av uppdraget har avsett grundutredningen som ingår som en del i underlaget vid en säkerhetsprövning. Vi kan konstatera att den nuvarande regleringen i lag och förordning om grundutredningen är sparsam. Författningsregleringen ger inget tydligt stöd i frågan om vad en grundutredning ska omfatta. Mer konkreta anvisningar ges i Säkerhetspolisens vägledning, som dock inte är rättsligt bindande. Detta leder sammantaget till osäkerhet om vad som gäller. Det har även satts i fråga om det finns tillräckligt författningsstöd för enskilda verksamhetsutövaras behandling av vissa personuppgifter vid grundutredningen. Dessa omständigheter talar, sammantaget med förhållandet att den säkerhetshotande verksamheten mot Sverige växer, för att det behövs en tydligare reglering. Vi har mot denna bakgrund kommit fram till att det finns ett behov av att i författning ange vilka uppgifter om personliga förhållanden som normalt sett kan vara av betydelse för en säkerhetsprövning och som därmed bör ingå i en grundutredning.

Utredningen har också haft i uppgift att se över förfarandet i ärenden om säkerhetsprövning. Det har framkommit att det finns ett behov av att tydliggöra regleringen om den helhetsbedömning som ska göras vid säkerhetsprövningen och även såvitt vad som avses med ett säkerhetsprövningsbeslut, när ett säkerhetsprövningsbeslut krävs och vem som fattar ett sådant beslut. Utredningen anser att handläggning av ett säkerhetsprövningsärende hos en förvaltningsmyndighet är ärendehandläggning enligt förvaltningslagen (2017:900). Förvaltningslagen gäller inte för enskilda verksamhetsutövare. För en myndighet gäller alltså handläggningsregler för beslutsfattandet i ett säkerhetsprövningsärende, men inte om beslutsfattaren är en

enskild verksamhetsutövare. Enligt utredningens mening kan det ifrågasättas om detta är en rättssäker ordning.

Utredningen har därutöver haft i uppdrag att analysera vilka ytterligare möjligheter som bör finnas att stänga av en statligt anställd som inte godkänts vid en säkerhetsprövning. Det saknas i dag regler om avstängning i lagen (1994:260) om offentlig anställning och det krävs lagstöd för att kunna stänga av en statligt anställd från arbetet. Förslag om att införa avstängningsregler i lagen om offentlig anställning finns bl.a. i en promemoria som utarbetats inom Regeringskansliet benämnd Regler om avstängning av statligt anställda (Fi2024/00814). Promemorian har remissbehandlats och bereds nu inom Regeringskansliet. Promemorian innehåller inte förslag till regler om avstängning med anledning av ett säkerhetsprövningsbeslut, utan detta är vår uppgift. Vi har valt att utgå från promemorians förslag och analyserat behovet av att införa uttryckliga regler om möjlighet att stänga av en statligt anställd som inte godkänts vid en säkerhetsprövning. Att ett sådant behov finns i en säkerhetskänslig verksamhet framstår som uppenbart. Under utredningsarbetet har det framkommit att det även finns ett behov av möjlighet till avstängning i samband med omprövning av ett säkerhetsprövningsbeslut.

Slutligen har utredningen haft i uppgift att bedöma om det bör finnas en möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut och i så fall föreslå överprövningsinstans och förutsättningarna för processen vid en överprövning.

Uppdraget i denna del har väckt flera frågor. En inledande fråga är om det finns internationella åtaganden som påverkar bedömningen om det bör införas en överprövningsmöjlighet och om den ordning som i dag gäller i en arbetstvist med möjlighet till en indirekt prövning av ett säkerhetsprövningsbeslut är tillfyllest. Att säkerhetsprövningsbeslut inte bara fattas av förvaltningsmyndigheter utan även av enskilda verksamhetsutövare reser i sig frågor. Den omständigheten att förvaltningslagen inte gäller för enskilda verksamhetsutövare innebär problem såvitt avser val av överprövningsinstans och innebär att det finns skillnader i underlaget som en sådan instans skulle ha vid överprövningen av ett säkerhetsprövningsbeslut. En överprövning av ett säkerhetsprövningsbeslut innebär också att det finns en ökad risk för att för Sverige skyddsvärda uppgifter sprids, vilket innebär behov av särskilda regler hos en överprövningsinstans.

Ett problem har därutöver varit att det inte gått att närmare uppskatta en ny överprövningsmyndighets resursbehov. Det har nämligen varit svårt att få fram information om hur många säkerhetsprövningsbeslut som fattas.

Utredningen har gjort bedömningen att det bör inrättas ett nytt överprövningsorgan, en ny särskild nämnd, för överprövning av vissa säkerhetsprövningsbeslut, nämligen beslut som rör en arbetstagare anställd hos en verksamhetsutövare eller hos en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare. Den utredningstid och de utredningsresurser som stått till utredningens förfogande har inneburit att vi inte haft möjlighet att fullfölja uppdraget i den delen. Det återstår att bl.a. utreda om andra grupper också bör få en överklagandemöjlighet och hur processreglerna i överinstansen i vissa delar bör utformas.

Utredningens övergripande mål har varit att lämna förslag på regler som kan bidra till att stärka regleringen på personalsäkerhetsområdet och inom det området ge verksamhetsutövare tydligare förutsättningar för sitt säkerhetsskyddsarbete samt öka rättssäkerheten och förutsebarheten för såväl enskilda personer som verksamhetsutövare. Främjandet av rättssäkerhet och skyddet för den personliga integriteten är viktigt. Samtidigt behöver nationell säkerhet värnas när nya handläggningsbestämmelser utformas och en ny möjlighet till överprövning av säkerhetsprövningsbeslut införs.

Översynen har gjorts med ett helhetsperspektiv och förslagen i de olika delarna samverkar och bör ses som en helhet.

13.3 Konsekvenser av förslagen om grundutredningens innehåll och bedömningen vid säkerhetsprövningen

Vilka berörs av förslagen?

Utredningen föreslår att det i säkerhetsskyddslagen (2018:55) införs en definition av vad som avses med en grundutredning och en ny bestämmelse om vilka personliga förhållanden som bör omfattas av en grundutredning. Vi föreslår även att regleringen om vilka underlag en grundutredning ska omfatta flyttas från säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) till säkerhetsskyddslagen med viss justering. Där-

utöver lämnar vi förslag om att regleringen i säkerhetsskyddslagen ska förtydligas så att det framgår att det vid säkerhetsprovningen ska göras en samlad bedömning av om personen som provas kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Den lämplighetsbedömningen föreslås i sin tur innefatta en lojalitets-, pålitlighets- och sårbarhetsbedömning. Slutligen i denna del föreslår vi att säkerhetsskyddsförordningens bestämmelse om behörighet att medverka i säkerhetskänslig verksamhet ska överföras till säkerhetsskyddslagen med vissa förtydliganden.

Förslagen berör de som ansvarar för säkerhetsprovningen. I första hand är det således de som bedriver säkerhetskänslig verksamhet, verksamhetsutövare, och som beslutar om anställning eller annat deltagande i den verksamheten, dvs. de som ska tillämpa reglerna om säkerhetsprovning. I denna grupp ingår såväl offentliga som enskilda verksamhetsutövare. I undantagsfall har en myndighet, som inte beslutar om anställning eller annat deltagande hos verksamhetsutövaren, ansvaret för säkerhetsprovningen. Så är fallet när myndigheten har det bestämmande inflytandet över den provades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare. Särskilda regler om vem som fattar säkerhetsprovningsbeslut finns även såvitt avser arbetstagare hos domstolar, partigruppernas kanslier i riksdagen och såvitt avser totalförsvarspliktiga. Genom att det finns verksamhetsutövare som passar in på definitionen av små företag¹ berör våra förslag även små företags arbetsförutsättningar.

Även aktörer som tecknar säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövare varigenom de får tillgång till säkerhetskänslig verksamhet kan påverkas, trots att de inte fattar säkerhetsprovningsbeslut.

Skyldigheten att säkerhetspröva och att genomföra en grundutredning föreslås inte ändras. Vi föreslår alltså ingen utvidgning av den krets som ska säkerhetspröva eller tillämpningsområdet i övrigt.

De personer som ska säkerhetsprövas och genomgå en grundutredning berörs också av förslagen, och i vissa fall även den provades anhöriga och bekantskapskrets. Grundutredningen föreslås, på sätt som redan följer av Säkerhetspolisens vägledning, innebära att information kan inhämtas från den provade även avseende sådana personer.

¹ Se Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG), artikel 2, som anger att inom SMF-kategorin definieras små företag som företag som sysselsätter färre än 50 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 10 miljoner euro per år.

Kostnader och andra effekter av våra förslag

Utredningens förslag, beskrivna ovan, bör bidra till att underlätta arbetet med grundutredningar och säkerhetsprövningar. Vi bedömer att förslagen gör ordningen på personalsäkerhetsområdet mindre vag och därmed främjar en mer enhetlig tillämpning.

Utredningen anser att förslagen bör kunna medföra ökad förutsebarhet för både verksamhetsutövare och den som ska säkerhetsprövas. Det bör leda till positiva effekter för de som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och för nationell säkerhet i stort. Det blir tydligt för både verksamhetsutövaren, beslutsfattaren och den som ska prövas att grundutredningen normalt kommer att omfatta även för den enskilde känsliga uppgifter och frågor som kan uppfattas som integritetskränkande, samtidigt som omfattningen av utredningen ska anpassas till det aktuella deltagandet i verksamheten.

Vi gör bedömningen att förslagen borde leda till att underlaget i form av grundutredningen blir mer heltäckande och leda till ökad noggrannhet i säkerhetsprövningsprocessen. Regleringen bör bidra till att t.ex. verksamhetsutövare som tidigare känt en osäkerhet kring vilka frågeområden som bör behandlas kommer få kunskap om detta. Regleringen skapar också en tydlighet för den prövade av vilka frågeområden som normalt kommer att behandlas under grundutredningen.

De förtydliganden som lagförslagen innebär kan leda till att det kommer att behöva genomföras internutbildningar hos verksamhetsutövarna. Behovet bör dock inte gå utöver vad det bör finnas beredskap för i en verksamhet.

Utredningens förslag om att i lag förtydliga att underlag endast behöver ingå i grundutredningen i den utsträckning det är relevant för säkerhetsprövningen kan innebära att färre betyg, intyg och referenser inhämtas respektive efterfrågas i onödan – vilket underlättar för såväl verksamhetsutövare som de som ska prövas och uppgiftslämnarna.

Förslagen om att i säkerhetsskyddsregleringen ersätta begreppet pålitlig från säkerhetssynpunkt, såvitt avser den helhetsbedömning som ska göras vid säkerhetsprövningen, med begreppet lämplig från säkerhetssynpunkt och förtydliga att den övergripande lämplighetsbedömningen i sin tur ska innefatta en pålitlighets-, lojalitets- och sårbarhetsbedömning bör öka förståelsen för vilka bedömningar

som ska göras. Dessa förslag innebär ingen ändring i sak och bör således inte medföra ökade kostnader.

Tillsynen på området bör inte påverkas i någon nämnvärd utsträckning.

Vi bedömer sammanfattningsvis att förslagen inte bör medföra några nämnvärda ekonomiska konsekvenser, jämfört med dagens reglering.

Informationsinsatser

Eftersom våra förslag inte syftar till att ändra nuvarande rättigheter eller skyldigheter ser vi inga behov av särskilda informationsinsatser beträffande de nya reglerna.

EU-rätt och internationella åtaganden

Utredningen gör bedömningen att förslagen inte strider mot EU-rätten då lagstiftning om säkerhetsprövning är en nationell angelägenhet (se artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt och EU-domstolens dom i mål C-617/10 Åkerberg Fransson, p. 19–21).

Utredningen ser inte att förslagen om grundutredningen och säkerhetsprövningen rör någon reglering i Europakonventionen. Våra förslag bedöms därför förenliga med Europakonventionen. Vi gör samma bedömning såvitt avser de ILO-konventioner som Sverige ratificerat.

Lagförslaget om grundutredningens innehåll innebär också en ökad överensstämmelse med Natos regler om bedömning av behörighet för säkerhetsklarering.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Vi gör bedömningen att våra förslag inte kommer att medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Det övergripande syftet med våra förslag är att stärka regleringen på personalsäkerhetsområdet och tydliggöra förutsättningarna för grundutredningen. Eftersom även skyddet för Sveriges säkerhet därmed stärks kan regleringen anses ha övergripande positiva konsekvenser för hela samhället.

I fråga om förslagen kan ha någon brottsförebyggande effekt gör utredningen följande bedömning. Ökad noggrannhet i säkerhetsprovningens processen och mer heltäckande underlag vid grundutredningar kan leda till att t.ex. fler sårbarheter i säkerhetshänseende upptäcks. Möjligen skulle detta kunna innebära att vissa brott, bl.a. mot Sveriges säkerhet, motverkas i någon utsträckning.

Förslagen bedöms inte få några nämnvärda konsekvenser för sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet.

13.4 Konsekvenser av förslagen om ansvar för bedömningen vid en säkerhetsprovning

Vilka som berörs samt vissa effekter och ekonomiska konsekvenser

Utredningen föreslår att om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, ska myndigheten göra den samlade bedömningen, och inte enbart den slutliga bedömningen. Även när det gäller vissa anställda vid parti-gruppernas kanslier i riksdagen föreslås att regleringen i säkerhetsskyddslagen ändras så att det framgår att Riksdagsförvaltningen ska göra den samlade bedömningen.

Förslagen berör de angivna myndigheterna. Även de som ska säkerhetsprövas i dessa fall berörs.

Transportstyrelsen är en sådan i säkerhetsskyddslagen utpekad myndighet. Om vi är rätt underrättade gör Transportstyrelsen i dag den slutliga bedömningen efter registerkontrollen och utgår då från den bedömning som den enskilda verksamhetsutövaren redan gjort av materialet från grundutredningen, som genomförts av verksamhetsutövaren. Om inga uppgifter lämnas ut efter registerkontroll för säkerhetsprovning godtar Transportstyrelsen den bedömning som verksamhetsutövaren gjort.

Vårt förslag innebär att de myndigheter som berörs ska göra en egen helhetsbedömning av det vid tidpunkten tillgängliga utredningsmaterialet, inbegripet vad som framkommit i grundutredningen. Det kan innebära att ytterligare resurser kan behöva tas i anspråk hos myndigheterna för att fullfölja ansvaret för även grundutredningen. Eventuella merkostnader som förslaget kan innebära bör kunna hanteras inom befintliga förvaltningsanslag. Möjligen kan förslaget även leda till en något längre handläggningstid i de aktuella säkerhetsprövningsärendena. Detta får dock vägas mot vikten av att den myndighet som fattar säkerhetsprövningsbeslutet har full insikt i ärendet och därmed kan göra den helhetsbedömning som lagen anger. Detta bör leda till stärkt personalsäkerhet.

Utredningen föreslår även att säkerhetsskyddslagens reglering förtydligas så att det framgår att den samlade bedömningen ska göras av verksamhetsutövaren vid säkerhetsprövning enligt ett säkerhetsskyddsavtal, om inte annat följer av andra bestämmelser i lagen. Andra regler gäller om det är en myndighet som har det bestämmande inflytandet över bedömningen såvitt avser personer hos en enskild verksamhetsutövare. Förslaget innebär ett förtydligande av vad som redan gäller i dag, dvs. att det är verksamhetsutövaren, alternativt myndigheten, som fattar säkerhetsprövningsbeslutet och ansvarar för grundutredningen. Vårt förslag i denna del bör kunna motverka att det, i strid med gällande rätt, avtalas om att aktören (motparten) i ett säkerhetsskyddsavtal ska ansvara för grundutredningen och säkerhetsprövningen. Det har under utredningsarbetet framkommit uppgifter om att det förekommer att aktören i ett säkerhetsskyddsavtal, dvs. motparten till verksamhetsutövaren, genomför och ansvarar för grundutredningen och då även bedömningen i den delen. För de verksamhetsutövare och myndigheter med bestämmande inflytande över säkerhetsprövningen som i dag inte tillämpar regleringen på avsett sätt kan en administrativ börda tillkomma. Merarbete för verksamhetsutövaren kan uppstå i form av tillkommande arbete med grundutredningen och säkerhetsprövningsbesluten. Sådana eventuella merkostnader får hanteras inom verksamheterna.

Därutöver föreslås att regleringen i säkerhetsskyddslagen ändras så att den samlade bedömningen ska göras av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspiktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspiktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats i Försvarsmaktens verksamhet, oavsett om så skett i

en befattning som placerats i säkerhetsklass eller inte. Den föreslagna ändringen bedöms inte medföra några konsekvenser eftersom Försvarsmakten redan fattar alla de aktuella säkerhetsprövningsbesluten oberoende av säkerhetsklass.

Konsekvenser i övrigt

Utredningen bedömer att förslagen i denna del inte får några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Inte heller bedöms förslagen få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen gör bedömningen att förslagen inte heller i denna del strider mot EU-rätten då lagstiftning om säkerhetsprövning är en nationell angelägenhet (se ovan). Utredningen ser inte att förslagen rör någon reglering i Europakonventionen. Våra förslag bedöms därför förenliga med Europakonventionen. Vi gör samma bedömning såvitt avser de ILO-konventioner som Sverige ratificerat.

13.5 Konsekvenser av förslagen om handläggningsbestämmelser för beslutsfattare

Vilka som berörs och ekonomiska konsekvenser

Utredningen föreslår nya handläggningsbestämmelser för den som fattar och meddelar säkerhetsprövningsbeslut. Förslagen innebär att beslutsfattaren blir skyldig att dokumentera resultatet av den samlade lämplighetsbedömningen i ett skriftligt säkerhetsprövningsbeslut, dvs. om den prövade godkänns eller inte. I de fall beslutet är till nackdel för den prövade föreslås att beslutet ska motiveras. Utredningen föreslår här specifika undantag från motiveringsskyldigheten, jämfört med vad som gäller enligt förvaltningslagen.

Förslagen berör således de som fattar och meddelar säkerhetsprövningsbeslut och de som säkerhetsprövas.

För förvaltningsmyndigheter som meddelar säkerhetsprövningsbeslut innebär förslagen inte någon större förändring jämfört med vad som redan gäller enligt förvaltningslagen, som utredningen anser är tillämplig på ett säkerhetsprövningsärende och därmed ett säkerhetsprövningsbeslut. Såvitt avser motiveringsskyldigheten innebär regleringen dock en tydligare möjlighet till undantag. Förslagen bedöms inte ha några betydande ekonomiska konsekvenser för myndigheterna. De myndigheter som i dag inte fullt ut tillämpar bestämmelserna i förvaltningslagen på ett säkerhetsprövningsbeslut kan få en något större administrativ börda. Eventuella ökade kostnader med anledning av förslagen bör kunna hanteras inom befintliga anslagsramar.

För enskilda verksamhetsutövare som fattar och meddelar säkerhetsprövningsbeslut innebär reglerna nya uppgifter. Förslagen lämnas i syfte att samma regler för säkerhetsprövningsbeslutet ska gälla oavsett om det är en förvaltningsmyndighet eller en enskild verksamhetsutövare som fattar beslutet. Att säkerhetsprövningsbeslut ska vara skriftliga kan inte anses som betungande. Motiveringskravet innebär däremot en viss ökad administrativ börda. Att besluten ska motiveras kan dock leda till att övervägandena vid beslutsfattandet blir mer genomarbetade. Utredningen bedömer att förslagen kommer att medföra endast mindre merkostnader för verksamhetsutövarna i fråga.

För de prövade, särskilt såvitt avser prövade hos en enskild verksamhetsutövare, bör motiveringsskyldigheten leda till ökad rätts-säkerhet.

Därutöver föreslår utredningen att beslutsfattarna ska överlämna de säkerhetsprövningsbeslut som är möjliga att överklaga, till den prövade och underrätta henne eller honom om hur det går till att överklaga beslutet. Förslaget är avhängigt av att det införs en möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. Även i denna del innebär förslaget en viss ökad administrativ börda för enskilda verksamhetsutövare. Eftersom det finns enskilda verksamhetsutövare som passar in på definitionen av små företag² berör våra förslag även små företags arbetsförutsättningar.

² Se Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG), artikel 2, som anger att inom SMF-kategorin definieras små företag som företag som sysselsätter färre än 50 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 10 miljoner euro per år.

Förslagen i dessa delar i relation till de prövade innebär att de behandlas lika oavsett vem som är beslutsfattare och bör leda till ökad rättssäkerhet för de prövade.

Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen i denna del inte får några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Inte heller bedöms förslagen få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Förslagen bedöms, av de skäl som redovisats ovan, även vara i överensstämmelse med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden.

13.6 Konsekvenser av förslagen om avstängning av statligt anställda

Vilka berörs av förslagen?

Utredningen föreslår att det i lagen (1994:260) om offentlig anställning införs regler som gör det möjligt att stänga av en arbetstagarare med anledning av ett säkerhetsprövningsbeslut och när en omprövning av ett tidigare säkerhetsprövningsbeslut aktualiserats. Utredningen föreslår också en underrättelseskyldighet för arbetsgivaren och en rätt till överläggning för arbetstagarorganisationer.

Förslagen om möjlighet till avstängning berör staten som arbetsgivare och statligt anställda. Arbetstagarna är arbetstagarare hos riksdagen och dess myndigheter samt hos myndigheterna under regeringen. När det gäller staten som arbetsgivare är det i första hand anställningsmyndigheterna som berörs och i vissa fall Statens ansvarsnämnd.

Vidare berörs de domstolar som prövar tvister enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Därutöver berörs också arbetstagarorganisationerna inom den statliga sektorn och Arbetsgivarverket, såsom arbetsgivarorganisation.

Konsekvenser för de berörda

Förslagen om nya regler om avstängning innebär, som redan beskrivits, en möjlighet för en statlig arbetsgivare att stänga av en statligt anställd i två angivna situationer. Den föreslagna regleringen möjliggör avstängning när en arbetstagarare vid en samlad bedömning inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Vi föreslår också att det införs en möjlighet till så kallad utredningsavstängning. Arbetstagararen får då stängas av från arbetet under en skälig utredningstid om det framkommit omständigheter som kan antas leda till att arbetstagararen vid en omprövning, enligt säkerhetsskyddslagen, inte längre bedöms lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Ett sådant beslut föreslås bli möjligt att få prövat interimistiskt.

I dag saknas sådana regler om avstängning i lagen om offentlig anställning. Att det införs en sådan möjlighet i lag, som även gäller under en skälig utredningstid, bör leda till att säkerhetsskyddet stärks. Den föreslagna regleringen kan därmed ytterst ha en positiv inverkan på den nationella säkerheten.

För arbetstagararen är en avstängning en ingripande åtgärd. Som utgångspunkt är avstängning dock en temporär åtgärd i avvaktan på ett ställningstagande till en annan arbetsrättslig åtgärd och såvitt avser utredningsavstängningen i avvaktan på ett ställningstagande i omprövningsfrågan. Under avstängningstiden föreslås att arbetstagararen ska få behålla sin lön och andra anställningsförmåner. Avvikande regler föreslås kunna regleras i kollektivavtal.

Ingen särreglering förslås såvitt avser möjligheten att stänga av en facklig förtroendeman, även om förtroendemannens funktion är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen, vilket kan påverka förutsättningarna för det fackliga arbetet på arbetsplatsen.

Till följd av förslagen kan berörda arbetstagarorganisationer och Arbetsgivarverket behöva bistå sina medlemmar med rådgivning. Behov kan också uppstå av att företräda en medlem i en tvist med anledning av ett avstängningsbeslut.

Ekonomiska konsekvenser

Enligt gällande rätt är möjligheten att stänga av en statligt anställd mycket begränsad. Utredningens förslag innebär en ökad möjlighet till avstängning. Redan i dag måste konsekvenserna av ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för arbetstagaren hanteras av arbetsgivaren och omprövning göras om det finns anledning till det. En anställd som inte godkänns vid säkerhetsprövningen saknar behörighet att medverka i den säkerhetskänsliga verksamheten. För det fall en omplacering till andra arbetsuppgifter inte är möjlig bör arbetsgivaren även i dagsläget få lov att betala lön till den anställde. Frågan löses i dag troligen genom överenskommelser om arbetsbefrielse. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att förslaget om en laglig möjlighet till avstängning inte bör leda till ökade kostnader för anställningsmyndigheterna. Eventuellt ökade kostnader borde kunna hanteras inom befintliga anslagsramar.

Ett avstängningsbeslut kan bli föremål för domstolsprövning. Utredningen gör bedömningen att måltillströmningen till domstolarna inte bör öka nämnvärt och att kostnaderna bör rymmas inom befintliga ramanslag.

Enligt förslaget ska Statens ansvarsnämnd i vissa fall besluta i avstängningsfrågor. Det gäller arbetstagare som anställs av regeringen och arbetstagare, som utan att vara anställda av regeringen, ändå har en verksledande eller därmed jämförlik ställning. Därutöver föreslås att Statens ansvarsnämnd ska besluta i frågor om avstängning av chefer för internrevisionen vid myndigheter samt av åklagare, icke ordinarie domare och professorer när ett förfarande om avskedande har inletts hos nämnden. Enligt utredningens bedömning bör förslagen inte innebära att ärendetillströmningen till Statens ansvarsnämnd ökar mer än att kostnaderna kan hanteras inom befintlig anslagsram.

EU-rätt och internationella åtaganden

Utredningen gör bedömningen att förslagen inte rör EU-rätt och inte heller Europakonventionen.

Såvitt avser av Sverige ratificerad ILO-konventioner görs följande bedömning.

Så långt utredningen kunnat utreda finns inga regler som rör avstängning av statligt anställda i någon av Sverige ratificerad ILO-konvention.

Utredningen föreslår att arbetstagaren ska få behålla sin lön och andra anställningsförmåner under utredningstiden, om inte något annat följer av kollektivavtal. Det finns ILO-konventioner som innebär att medlemsstaterna ska främja kollektiva förhandlingar, t.ex. konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar som är en av ILO:s kärnkonventioner. Här kan också nämnas konvention (nr 151) om skydd för organisationsrätten och om förfarandet för fastställandet av anställningsvillkor i offentlig tjänst. I artikel 7 anges att åtgärder där så är nödvändigt ska vidtas för att uppmuntra och främja utvecklandet och användandet i största möjliga utsträckning av förfaranden som medger förhandling om anställningsvillkoren mellan de berörda myndigheterna och organisationer för offentliganställda eller av andra metoder som bereder representanter för de offentliganställda möjlighet att medverka vid fastställandet av dessa villkor. Utredningens förslag innebär att parterna kan förhandla om avvikande regler och träffa kollektivavtal i frågan om lön och andra anställningsförmåner. Den regleringen ligger därmed i linje med ovan nämnda ILO-konventioner.

Utredningens förslag innebär att även en facklig förtroendeman kan bli avstängd från arbetet. Här finns konvention (nr 135) om arbetstagarrepresentanters skydd inom företaget och åtgärder för att underlätta deras verksamhet. Utredningen gör bedömningen att denna konvention inte innebär hinder för den föreslagna regleringen.

Utredningen gör sammantaget bedömningen att förslagen är i överensstämmelse med av Sverige ratificerade ILO-konventioner.

Konsekvenser i övrigt

Utredningen bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag. Inte heller bedöms förslagen få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

13.7 Konsekvenser av förslagen om en möjlighet att få säkerhetsprövningsbeslut överprövade

Vilka berörs av förslagen?

Utredningen föreslår att det i säkerhetsskyddslagen införs en möjlighet för en arbetstagare, anställd hos verksamhetsutövaren eller hos en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare, att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. Klagorätt förutsätter att beslutet är till nackdel för den prövade, dvs. att det innebär att personen i fråga inte blivit godkänd för deltagande i säkerhetskänslig verksamhet hos verksamhetsutövaren. Vi föreslår även att överprövningen ska göras av en för ändamålet särskilt inrättad nämnd. Vi föreslår att det tillsätts en organisationskommitté med uppgift att utforma nämndens organisation, överväga bemanningsbehovet och planera och vidta de åtgärder som är nödvändiga för genomförande av överprövningsverksamheten.

När ett säkerhetsprövningsbeslut överklagas och ärendet tas upp till överprövning föreslås beslutsfattaren – antingen verksamhetsutövaren eller den myndighet som har det bestämmande inflytandet över säkerhetsprövningen eller annars ansvar för den samlade bedömningen vid säkerhetsprövningen – bli motpart.

Utöver den nya nämnden berör således förslagen först och främst de som ges klagorätt samt verksamhetsutövare och övriga som fattar säkerhetsprövningsbeslut som föreslås få överklagas. Som redan anförts finns det verksamhetsutövare som passar in på definitionen av

små företag³. Förslagen berör således även små företags arbetsförutsättningar.

Utredningen har i avsnitt 11.7 även redogjort för processregler hos nämnden som vi anser bör införas. Utredningen har där benämnt dessa förslag som bedömningar då processreglerna behöver utredas vidare. Nedan beskriver vi dock dessa bedömningar som förslag.

Ekonomiska konsekvenser inför och med anledning av inrättandet av den nya nämnden

Ett inrättande av en särskild nämnd för överklagande av vissa säkerhetsprövningsbeslut får ekonomiska konsekvenser. I detta ingår kostnader för arvoden m.m. till nämndens ledamöter, lön till anställd personal, sociala avgifter, kostnader för lokaler och övriga driftskostnader. Förberedelserna för inrättandet av nämnden kan komma att medföra tillfälliga kostnader för t.ex. utveckling av relevant verksamhetsstöd. Utredningen kan emellertid inte, med hänsyn till det begränsade underlaget om mängden säkerhetsprövningsbeslut, uppskatta kostnaden för nämndens verksamhet. Antalet ärenden som nämnden ska hantera är alltså ovisst. För att hantera ärendena krävs administrativa resurser, men storleken på anslaget är inte nu möjligt att uppskatta.

Skulle en annan myndighet vara värdmyndighet för den nya nämnden kommer det att innebära kostnader för värdmyndigheten.

Som nämnts föreslår vi att en organisationskommitté ska ges i uppdrag att vidta de åtgärder som krävs för genomförandet av nämndens överprövningsverksamhet och därvid ta ställning till nämndens och en eventuell värdmyndighets resursbehov. Organisationskommittén i sig innebär kostnader. Därutöver behövs ytterligare utredningsåtgärder och överväganden såvitt avser vilka regler som behövs för förfarandet hos nämnden, som också kräver resurser.

³ Se Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG), artikel 2, som anger att inom SMF-kategorin definieras små företag som företag som sysselsätter färre än 50 personer och vars omsättning eller balansomsättning inte överstiger 10 miljoner euro per år.

Ekonomiska konsekvenser för beslutsfattare

Utredningens förslag innebär att om beslutsfattaren är en förvaltningsmyndighet ska den ta emot och rättidspröva överklagandet och, om överklagandet inte avvisas, skyndsamt överlämna det och övriga handlingar i ärendet till nämnden. Detta kommer dock inte gälla för enskilda verksamhetsutövare, varför några kostnader för sådana arbetsuppgifter inte uppstår för dessa i det skedet.

Som motparter blir beslutsfattarna skyldiga att gå i svaromål hos nämnden och eventuellt närvara vid förhandlingar. Detta gäller såväl offentliga som enskilda verksamhetsutövare och andra som fattar säkerhetsprövningsbeslut (bl.a. Transportstyrelsen, Domarnämnden och Riksdagsförvaltningen).

Twister hos nämnden med anledning av överklaganden av säkerhetsprövningsbeslut kommer att kräva att resurser tas i anspråk. Förslagen kan alltså antas medföra visst merarbete för verksamhetsutövarna och de som annars är beslutsfattare. I vilken omfattning säkerhetsprövningsbeslut kommer att överklagas är dock mycket svårt att uppskatta. Frågor om möjlighet och ersättning till särskilda ombud för motparten, arbetsgivaren, vid nämnden behöver utredas vidare liksom frågor om rättegångskostnader.

Ekonomiska konsekvenser för enskilda med klagorätt

Vilka kostnader som en arbetstagarare som nyttjar rätten att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut kan drabbas av är oklart. Frågor om möjlighet och ersättning till särskilda ombud för arbetstagararen vid nämnden behöver utredas vidare liksom frågor om rättegångskostnader.

Konsekvenser för skyddet av den personliga integriteten

En stor mängd personuppgifter från flera källor kommer att behandlas av nämnden. Det är inte sällan fråga om uppgifter som är särskilt känsliga. Nämnden får bl.a. tillgång till uppgifter om den prövades personliga och ekonomiska förhållanden. Nämnden kan också komma att behandla känsliga personuppgifter. Dessa kommer att omfattas

av nämndens säkerhets- och skyddsåtgärder vid behandling av personuppgifter (se avsnitt 11.7.6).

Konsekvenser för tillsynsmyndigheter

Den nya nämnden kommer att stå under tillsyn av Justitieombudsmannen och Justitiekanslern. Nämndens personuppgiftsbehandling kommer även att stå under tillsyn av Integritetsskyddsmyndigheten. För dessa myndigheter tillkommer alltså ytterligare ett tillsynsobjekt.

Om nämnden ska vara personuppgiftsansvarig innebär det att staten dels kommer att bära skadeståndsansvaret vid felaktig personuppgiftsbehandling, dels i förekommande fall behöver reglera sådana skadeståndsanspråk.

Nämnden kommer även att omfattas av Riksrevisionens granskningar. Det blir således ytterligare en myndighet för Riksrevisionen att granska.

Utredningen bedömer att de eventuella ökade kostnader som förslagen medför för de ovan nämnda myndigheterna kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Informationsinsatser

Våra förslag i denna del innebär såväl nya rättigheter som skyldigheter. Informationsinsatser beträffande de nya reglerna om överklagande och överprövning kan därför behövas. Vad som utgör lämpliga informationsinsatser och vilka eventuella merkostnader sådana åtgärder innebär bör utredas i ett annat sammanhang, när det finns mer konkreta förslag om utformningen av nämnden och överprövningsprocessen.

Övriga effekter och konsekvenser

Den föreslagna möjligheten för arbetstagare att överklaga säkerhetsprövningsbeslut bedöms leda till ökad rättssäkerhet för dem och stärka förtroendet för bedömningarna av dessa säkerhetsprövningar. Överklagandemöjligheten i sig bör, sammantaget med de föreslagna förtydligandena om säkerhetsprövningens innehåll (se

avsnitt 7.5 och 7.6), öka tilliten till ordningen med säkerhetsprövningar. Mer detaljerade analyser och konsekvensbeskrivningar av de förmodade framtida effekterna kan dock göras först när nämndens verksamhet är uppbyggd.

Förslagen påverkar de män och kvinnor som prövas. Det nya systemet påverkar alla på samma sätt och förslagen bedöms inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslagen bör inte få några nämnvärda konsekvenser för, eller för möjligheterna att nå, de integrationspolitiska målen.

Utredningen anser att förslagen inte har konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

Utredningen bedömer att förslagen inte får några konsekvenser för sysselsättningen eller tillgången till den offentliga servicen i hela landet.

Förslagen bedöms inte heller ha någon påverkan på de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Förslagen bedöms vara förenliga Sveriges internationella åtaganden.

14 Författningskommentar

14.1 Förslagen till lagar om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585)

2 kap. Grundläggande bestämmelser om säkerhetsskydd

4 §

Personalsäkerhet ska

1. förebygga att personer som inte är *lämpliga* från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig, och

2. säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd.

Paragrafen innehåller en definition av säkerhetsskyddsåtgärden personalsäkerhet. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.3.

I *första punkten* anges att personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är lämpliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig. Begreppet lämpliga från säkerhetssynpunkt ersätter det nuvarande begreppet pålitliga från säkerhetssynpunkt. Begreppet lämplig från säkerhetssynpunkt återfinns i regleringen om vilken bedömning som ska göras vid säkerhetsprövningen, se 3 kap. 3 a §. Där anges att det ska göras en samlad bedömning av om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten (se vidare kommentaren till 3 kap. 3 a §). Någon ändring i sak är inte avsedd.

Behörighet att medverka i säkerhetskänslig verksamhet

4 a §

Behörig att få del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt är endast den som

- 1. vid en säkerhetsprövning har bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten,*
- 2. har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd, och*
- 3. behöver uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt medverka i den säkerhetskänsliga verksamheten.*

Paragrafen, som är ny, behandlar förutsättningarna för att en person ska få medverka i säkerhetskänslig verksamhet, antingen genom att ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller genom att få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak den nuvarande regleringen i 2 kap. 2 § i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Av paragrafen framgår att behörigheten i fråga förutsätter att personen vid en säkerhetsprövning bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten och att han eller hon har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd samt att personen behöver uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt medverka i den säkerhetskänsliga verksamheten. Alla tre kraven ska vara uppfyllda.

Av *första punkten* framgår att personen vid en säkerhetsprövning ska ha bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Det krävs alltså att personen genomgått en säkerhetsprövning och vid en samlad bedömning i enlighet med 3 kap. 3 a § ansetts uppfylla kraven på en godkänd säkerhetsprövning.

I *andra punkten* anges att personen i fråga ska ha tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd. Detta framgår även av 2 kap. 4 § 2 där det anges att personalsäkerhet ska säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd. Det är verksamhetsutövaren som bedömer om personen har tillräckliga kunskaper och som ansvarar för att personen i fråga har sådana kunskaper.

Av *tredje punkten* framgår att för behörighet krävs att personen i fråga också ska ha ett behov av uppgifterna för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt medverka i den säkerhetskänsliga verksamheten. Om personen inte har behov av de säkerhetskänsliga klassificerade uppgifterna eller inte heller på något annat sätt har behov av tillgång till säkerhetskänslig verksamhet för att kunna utföra sitt arbete är personen alltså inte behörig, även om han eller hon bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

3 kap. Säkerhetsprövning

Säkerhetsprövningens innehåll

2 §

En säkerhetsprövning ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas. Säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

I den nuvarande lydelsen anges säkerhetsprövningens syfte. Det huvudsakliga innehållet i den nuvarande lydelsen återfinns i nya 3 a §. Till paragrafen flyttas innehållet i den nuvarande 3 § som anger när säkerhetsprövning ska göras och att det finns ett krav på uppföljning av säkerhetsprövningen.

Enligt *första meningen* ska en säkerhetsprövning göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas. Det innebär att säkerhetsprövning ska genomföras innan beslut fattas om antingen anställning som innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. Det innebär också att säkerhetsprövning ska göras inför t.ex. ändrade arbetsuppgifter som innebär ett nytt deltagande i säkerhetskänslig verksamhet eller när arbete som tidigare inte varit placerat i säkerhetsklass placerats i säkerhetsklass eller när arbetet placeras i en annan säkerhetsklass än tidigare (se avsnitt 8.2.2).

Innehållet i *andra meningen* är oförändrat jämfört med nuvarande 3 § andra stycket. I författningskommentaren till texten anges i prop. 2017/18:89, s. 144, bl.a. följande.

Säkerhetsprövning är en åtgärd som ska fortgå så länge deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår. Krav på uppföljning innebär bl.a. att uppgifterna i grundutredningen ska hållas uppdaterade. Under anställningstiden handlar det om att skaffa sig en fördjupad personkännedom genom t.ex. regelbundna kontakter och uppföljningssamtal för att fånga upp upplevt missnöje med arbetsituationen, kontaktförsök från främmande makt och liknande förhållanden som kan påverka risk och mottaglighet för utpressning eller omständigheter som tyder på att personen är i riskzonen för olika former av missbruk. Det kan även finnas anledning att lägga särskild vikt vid tillfällena som innebär större förändringar av arbetsuppgifterna och vid den avslutande fasen av anställningen. Ett avslutningssamtal kan vara en viktig del av säkerhetsprövningen.

3 §

Säkerhetsprövningen ska innefatta en grundutredning *enligt 12 a och 12 b §§* samt registerkontroll och särskild personutredning i den omfattning som anges i 13, 14 och 17 §§. Om det finns särskilda skäl får säkerhetsprövningen göras mindre omfattande.

Den nuvarande lydelsen i första stycket anger bl.a. när en säkerhetsprövning ska göras och vilka moment som ska ingå i en säkerhetsprövning. Regleringen om när säkerhetsprövning ska göras återfinns i den nya lydelsen av 2 §. I paragrafen kvarstår regleringen om att säkerhetsprövningen ska innefatta en grundutredning, registerkontroll och särskild personutredning och att säkerhetsprövningen får göras mindre omfattande om det finns särskilda skäl. Den nuvarande lydelsen i andra stycket med krav på uppföljning återfinns i den nya lydelsen av 2 §.

Regleringen i *första meningen* anger vilka moment som säkerhetsprövningen ska bestå av och är i sak oförändrad, men är kompletterad med en hänvisning till de nya 12 a och 12 b §§. I dessa bestämmelser finns reglering om vad som avses med en grundutredning, vilka personliga förhållanden som bör omfattas av grundutredningen och dess underlag.

Regleringen i *andra meningen* om att säkerhetsprövningen kan göras mindre omfattande om det finns särskilda skäl är oförändrad jämförd med nuvarande 3 § första stycket andra meningen.

Särskilda skäl kan föreligga om den som prövningen avser redan tidigare har prövats på motsvarande sätt och ytterligare utredning därför inte bedöms kunna tillföra något nytt i sak. Ett undantag kan dock inte avse registerkontrollmomentet i dess helhet, eftersom den kontrollen innebär att också uppgifter som tillförs registren under anställnings- eller uppdragstiden kan komma att lämnas ut för säkerhetsprövning, se prop. 2017/18:89, s. 144.

3 a §

Vid säkerhetsprövningen ska det göras en samlad bedömning av om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhets känsliga verksamheten. Den samlade bedömningen ska innefatta en bedömning av om den prövade kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i denna lag och en bedömning av om den prövade kan antas vara i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid den samlade bedömningen ska även beaktas sådana omständigheter som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetskänsliga omständigheter.

Om det finns anledning till det, ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhets känsliga verksamheten omprövas.

Paragrafen är ny och ersätter den nuvarande 3 kap. 3 a § som flyttas till 3 kap. 1 a §. I den nya 3 a § första stycket regleras vilken bedömning som ska göras vid säkerhetsprövningen. Regleringen motsvarar delvis nuvarande 2 §. Bestämmelsen i nuvarande 4 § fjärde stycket om omprövning utgör ett nytt andra stycke i paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

Innehållet i *första stycket första meningen* är nytt. Bestämmelsen förtydligar att det vid säkerhetsprövningen ska göras en samlad bedömning av om personen som prövas kan antas vara lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhets känsliga verksamheten. Regleringen i *andra och tredje meningarna* innebär att den samlade bedömningen ska inrymma en lojalitets-, pålitlighets- och sårbarhetsbedömning. Detta återfinns i den nuvarande syftesbestämmelsen i 2 §. Att det ska vara fråga om en samlad bedömning innebär att det ska göras en helhetsbedömning. Denna ska grunda sig på de uppgifter och omständigheter som anges i 3 b §. Styrkor och svagheter får härvid vägas mot varandra. Om det framkommer säkerhetsmässigt problematiska omständigheter innebär det inte i sig att

den provade inte kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

I *andra stycket* anges att en tidigare gjord bedömning avseende en persons lämplighet från säkerhetssynpunkt för att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten ska omprövas om det finns anledning till det. Sådan anledning kan framkomma t.ex. med anledning av den uppföljning av säkerhetsprövningen som löpande ska göras under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår, se den nya 2 § andra meningen, och den löpande registerkontroll som ska ske enligt 3 kap. 14 § första stycket. I bestämmelsen har det tillagts att personens lämplighet ska avse lämplighet från säkerhetssynpunkt. Förändringen är ett förtydligande och innebär ingen ändring i sak.

3 b §

Den samlade bedömningen enligt 3 a § ska utgå från de uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som prövningen gäller samt omständigheterna i övrigt.

Paragrafen, som är ny, reglerar vad den samlade bedömningen vid en säkerhetsprövning ska utgå från. Regleringen motsvarar i huvudsak nuvarande 4 § första stycket.

I bestämmelsen förtydligas att det är en samlad bedömning av samtliga framkomna uppgifter och omständigheter som ska göras vid säkerhetsprövningen.

Ansvar för säkerhetsprövningen

4 §

Den samlade bedömningen enligt 3 a § ska göras av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten, om inte annat följer av tredje stycket, 4 a, 4 b, 4 c eller 4 d §.

Den samlade bedömningen enligt 3 a § ska göras av verksamhetsutövaren vid säkerhetsprövning enligt ett säkerhetsskyddsavtal, om inte annat följer av tredje stycket eller 4 b §.

Om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som gör den *samlade* bedömningen.

Paragrafen anger nu vem som ska göra bedömningen vid säkerhetsprövningen, men även vilka uppgifter säkerhetsprövningen ska utgå från samt att omprövning ska ske om det finns anledning till det. Regleringen i det nuvarande första stycket om vilka uppgifter säkerhetsprövningen ska utgå från återfinns i nya 3 b §. Innehållet i det nuvarande fjärde stycket finns i 3 a §. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

I *första stycket* anges att den samlade bedömningen vid säkerhetsprövningen ska göras av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten och att det är fråga om just en samlad bedömning enligt 3 a §, dvs. en helhetsbedömning. Bestämmelsen är oförändrad i sak jämförd med nuvarande andra stycket. Helhetsbedömningen, eller den samlade bedömningen, är ett säkerhetsprövningsbeslut, se 4 e § och avsnitt 8.2.1.

Regleringen i *andra stycket* är ny och anger vem som beslutar i en säkerhetsprövningsfråga med anledning av ett säkerhetsskyddsavtal. Bestämmelsen innebär att det som huvudregel är verksamhetsutövaren i ett säkerhetsskyddsavtal som ska göra den samlade bedömningen vid en säkerhetsprövning av personer som ska delta i verksamhetsutövarens säkerhetskänsliga verksamhet med anledning av ett säkerhetsskyddsavtal. När säkerhetsskyddsavtal ska tecknas framgår av 4 kap. 1 §. Aktören, motparten i avtalet, kan vara ett bemanningsföretag som hyr ut arbetskraft till verksamhetsutövaren eller en tjänsteleverantör, som t.ex. levererar it-tjänster eller städtjänster till verksamhetsutövaren och som utför uppdraget med anställda hos leverantören. Enligt 3 b § ska den samlade bedömningen utgå från alla föreliggande uppgifter och allt underlag, bl.a. de uppgifter som kommit fram under grundutredningen. Det är alltså verksamhetsutövaren som ska göra helhetsbedömningen och därmed inte en slutlig bedömning efter t.ex. en registerkontroll. Undantag gäller dock om verksamhetsutövaren i säkerhetsskyddsavtalet är en sådan enskild verksamhetsutövare där en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten, då det är den myndigheten som ska göra den samlade bedömningen, se tredje stycket.

Av *tredje stycket* följer att huvudregeln om vem som beslutar inte gäller om en myndighet har det avgörande inflytandet över bedömningen vid en säkerhetsprövning av en person hos en enskild verksamhetsutövare. Regleringen innebär att det är myndigheten i fråga som ska göra den samlade bedömning av den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos den enskilda verksamhetsutövaren. Bestämmelsen har ändrats på så sätt att myndigheten inte längre ska göra enbart den slutliga bedömningen, utan den samlade bedömningen enligt 3 a §. Det innebär att myndighetens bedömning ska grunda sig på allt vid tidpunkten för bedömningen tillgängligt utredningsmaterial enligt 3 b §. Vilken verksamhet som avses framgår av prop. 2017/18:89, s. 145. Där anges att det är fråga om bl.a. verksamheter vid flygplatser där det följer av internationella konventioner om luftfartsskydd att t.ex. ett tillträde till vissa säkerhetsområden som ska finnas på en flygplats förutsätter en godkänd registerkontroll. Av 4 b § framgår att det i dessa fall är Transportstyrelsen som ska göra den samlade bedömningen. I den tidigare nämnda propositionen anges vidare att motsvarande ordning kan gälla på andra områden såsom t.ex. hamnskydd, sjöfartsskydd och strålskydd.

4 a §

Den samlade bedömningen enligt 3 a § görs av Domarnämnden när det gäller den som är chef för

1. en allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol,
2. Arbetsdomstolen, eller
3. hyres- och arrendenämnderna i Stockholm, Göteborg eller Malmö.

För övriga ordinarie domare i allmänna domstolar, allmänna förvaltningsdomstolar och Arbetsdomstolen och hyresråd i hyres- och arrendenämnder görs bedömningen av respektive domstol eller nämnd.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om vem som ansvarar för bedömningen vid säkerhetsprövningen när det gäller ordinarie domare. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

I *första stycket* anges att den bedömning som ska göras är den samlade bedömning som framgår av 3 a §. Detta innebär ett förtydligande. Bedömningen, som ska utmynna i ett säkerhetsprövningsbeslut, ska utgå från allt vid tidpunkten tillgängligt utredningsmaterial enligt 3 b §.

4 b §

Den *samlade* bedömningen enligt 3 a § görs av Transportstyrelsen när det gäller den som ska genomgå säkerhetsprövning till följd av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande på området luftfartsskydd.

I paragrafen anges nu att det är Transportstyrelsen som ska göra den slutliga bedömningen när det gäller den som ska genomgå säkerhetsprövning till följd av ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande på området luftfartsskydd (jfr 4 § andra stycket). Bestämmelsen har ändrats på så sätt att Transportstyrelsen inte längre ska göra enbart den slutliga bedömningen, utan den samlade bedömningen enligt 3 a §. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

Bedömningen, som ska utmytna i ett säkerhetsprövningsbeslut, ska utgå från allt vid tidpunkten tillgängligt utredningsmaterial enligt 3 b §.

4 c §

Den *samlade* bedömningen enligt 3 a § görs av Riksdagsförvaltningen när det gäller anställda vid sådana kanslier som avses i 3 kap. 6 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen som har placerats i säkerhetsklass för deltagande i riksdagens eller Riksdagsförvaltningens verksamhet.

I paragrafen regleras nu att det är Riksdagsförvaltningen som ska göra den slutliga bedömningen vid en säkerhetsprövning när det gäller anställda vid partikanslierna i riksdagen och som har placerats i säkerhetsklass för deltagande i riksdagens eller Riksdagsförvaltningens verksamhet. Bestämmelsen har ändrats på så sätt att Riksdagsförvaltningen inte längre ska göra enbart den slutliga bedömningen, utan den samlade bedömningen enligt 3 a §. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.3.

Bedömningen, som ska utmytna i ett säkerhetsprövningsbeslut, ska utgå från allt vid tidpunkten tillgängligt utredningsmaterial enligt 3 b §.

4 d §

Den samlade bedömningen enligt 3 a § görs av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt 3 kap. 12 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt i Försvarsmaktens verksamhet.

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser om säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.4.

Paragrafen har ändrats på två sätt.

I bestämmelsen anges för det första att den bedömning som ska göras är den samlade bedömning som framgår av 3 a §. Detta innebär ett förtydligande. Bedömningen, som ska utmyнна i ett säkerhetsprövningsbeslut, ska utgå från allt vid tidpunkten tillgängligt utredningsmaterial enligt 3 b §.

Bestämmelsen har därutöver ändrats så att den samlade bedömningen ska göras av Försvarsmakten när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats enligt 3 kap. 12 § lagen om totalförsvarsplikt i Försvarsmaktens verksamhet. Ändringen innebär att säkerhetsprövning av de angivna totalförsvarspliktiga ska göras av Försvarsmakten oavsett om befattningen är placerad i säkerhetsklass eller inte.

Säkerhetsprövningsbeslut

4 e §

Resultatet av den samlade bedömningen, av om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten, ska dokumenteras i ett skriftligt säkerhetsprövningsbeslut.

Paragrafen är ny och reglerar formkrav för ett säkerhetsprövningsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.2.

Bestämmelsen anger att resultatet av den samlade bedömningen av om personen som prövats kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten ska dokumenteras i ett skriftligt säkerhetsprövningsbeslut. Med resultatet av bedömningen avses att den prövade antingen bedömts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten

eller inte. Ett säkerhetsprövningsbeslut är med andra ord ett ställningstagande i den frågan någon gång under säkerhetsprövningsprocessen. Ett säkerhetsprövningsbeslut som innebär att den prövade är godkänd görs genom en helhetsbedömning av det samlade underlaget, i normalfallet efter genomförd grundutredning och registerkontroll. Ett beslut om att den prövade inte uppfyller kraven kan fattas vid olika tidpunkter under prövningsförfarandet, dvs. under grundutredningen, efter grundutredningen men före t.ex. registerkontroll eller vid helhetsbedömningen av hela underlaget, dvs. grundutredningen, övrig kännedom samt uppgifter som lämnats ut efter registerkontroll och eventuell särskild personutredning. Den samlade bedömningen, ett säkerhetsprövningsbeslut, att den prövade inte kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt kan alltså ha sin grund i en bedömning av ett mer begränsat material, t.ex. enbart av uppgifter i en inledd eller genomförd grundutredning.

Alla säkerhetsprövningsbeslut ska alltså vara skriftliga, oavsett vem prövningen gäller och utgången av säkerhetsprövningen.

4 f §

Ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade ska innehålla en klargörande motivering med uppgifter om vilka omständigheter som har varit avgörande för beslutsfattarens ställningstagande.

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1. det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande,

2. det finns ett befogat intresse av att förhindra att metoder för säkerhetsprövning röjs, eller

3. det finns skäl att skydda anonymitet hos någon som lämnat uppgifter i säkerhetsprövningen.

En motivering får även helt eller delvis utelämnas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Om motiveringen har utelämnats ska beslutsfattaren om möjligt ge en motivering i efterhand, om den prövade begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om krav på motivering av säkerhetsprövningsbeslut. Paragrafen gäller för både förvaltningsmyndigheter, framför reglerna i förvaltningslagen (2017:900),

och enskilda verksamhetsutövare som fattar säkerhetsprövningsbeslut. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3.

Av *första stycket* följer att ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade som huvudregel ska innehålla en klaggörande motivering. Att beslutet är till nackdel för den prövade innebär att personen vid säkerhetsprövningen inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Motiveringskravet har samma innebörd som motsvarande reglering i 32 § förvaltningslagen. För en kommentar till regleringen hänvisas därför till förarbetena till den lagen (prop. 2016/17:180). Enligt propositionen (s. 320) innebär kravet att motiveringen ska vara klaggörande att en part ska ges möjlighet att förstå hur den beslutsfattande myndigheten har resonerat i det enskilda fallet. Den av utredningen föreslagna motiveringsskyldigheten medför att den som fattat säkerhetsprövningsbeslutet – såväl myndigheter som enskilda verksamhetsutövare – måste ange de omständigheter som har bestämt utgången i ett säkerhetsprövningsärende. Detta innebär att beslutsfattaren inte behöver ingående redogöra för sakförhållandena i ärendet eller för hur dessa har bedömts. I uttrycket klaggörande ligger emellertid, enligt förarbetena till förvaltningslagen (prop. 2016/17:180, s. 321), att skälen måste presenteras på ett sådant sätt att de blir begripliga för den enskilde. I detta krav ligger också att beslutsfattaren ska använda ett språk som är enkelt, korrekt och anpassat så att beslutet kan bli begripliga för mottagaren.

I *andra stycket* finns särskilda undantag från motiveringsskyldigheten i första stycket.

Enligt *andra stycket första punkten* får en motivering helt eller delvis utelämnas om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande. Motsvarande undantag finns i 32 § andra stycket 3 förvaltningslagen. För en utförligare kommentar hänvisas därför till förarbetena till förvaltningslagen (prop. 2016/17:180). Av propositionen (s. 322) framgår bl.a. följande. Bestämmelsen innebär att vissa uppgifter – exempelvis om en sakomständighet – undantagsvis kan utelämnas i ett beslut trots att de i enlighet med huvudregeln egentligen ska redovisas för förståelsen av utgången i ärendet. En förutsättning för detta är att det är nödvändigt för att skydda något av de i punkten angivna intressena. Att en uppgift omfattas av sekretess i myndighetens verksamhet till

skydd för något av dessa intressen är inte i sig tillräckligt för att myndigheten ska kunna låta bli att redovisa den i skälen till ett beslut, när uppgiften är relevant för bedömningen av de frågor som myndigheten prövat i ärendet. En motivering kan inte heller helt utelämnas enligt denna bestämmelse om bara vissa av de för bedömningen relevanta uppgifterna behöver skyddas från insyn. Nödvändighetskravet markerar att undantagsbestämmelsen ska tillämpas med återhållsamhet.

Utredningens förslag innebär att det som i förarbetena till förvaltningslagen sägs om myndigheten även ska gälla för en enskild verksamhetsutövare som fattat ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade.

I andra stycket andra och tredje punkten finns ytterligare undantag från motiveringsskyldigheten som är specifika för just säkerhetsprövningsbeslut.

Andra stycket *andra punkten* innebär att en motivering får utelämnas om det finns ett befogat intresse av att förhindra att metoder för säkerhetsprövning röjs. Med metoder för säkerhetsprövning avses verksamhetsutövarens värdering av inhämtad information och de bedömningskriterier den som fattar säkerhetsprövningsbeslut utgått ifrån. Sådan information i beslutsmotiveringen behöver inte ges om det kan antas att vidtagandet av säkerhetsskyddsåtgärder i framtiden försvåras om uppgiften röjs. En motivering kan också helt eller delvis utelämnas om uppgiften har koppling till verksamhetsutövarens hotbilds- och sårbarhetsanalys. Detsamma gäller uppgifter som lämnats inom ramen för internationell samverkan eller som lämnats av andra källor om det kan antas att en förutsättning för att uppgiften lämnades var att den inte skulle röjas. Uttrycket ”befogat intresse” syftar alltså på sådana intressen, liksom skydd för Sveriges säkerhet.

Enligt andra stycket *tredje punkten* får beslutsmotivering utelämnas om det finns skäl att skydda anonymitet hos någon som lämnat uppgifter i säkerhetsprövningen. Skyddet för uppgiftslämnarens anonymitet vid säkerhetsprövningen kan t.ex. omfatta uppgifter såväl från vanlig referenstagning som från anhöriga till den prövade eller en källa genom underrättelseverksamhet. Det kan finnas skäl att skydda anonymiteten om t.ex. röjande av uppgifterna kan leda till skada för uppgiftslämnaren. För att anonymiteten ska kunna skyddas i praktiken kan även detaljer i uppgifterna som

lämnats behöva skyddas. I annat fall kan inte sällan den prövade räkna ut vem som lämnat uppgifterna.

Enligt *tredje stycket* får en motivering helt eller delvis utelämnas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart. Motsvarande undantag finns i 32 § andra stycket 2 förvaltningslagen. Förarbetena till förvaltningslagen (prop. 2016/17:180) innehåller således en vägledande kommentar om hur bestämmelsen bör tolkas. I propositionen (s. 322) anges följande. Genom undantagsbestämmelsen säkerställs att ett mycket angeläget påbud eller förbud eller liknande, som ska tillgodose betydelsefulla allmänna eller enskilda intressen, inte försenas i onödan. Omedelbarhetskravet innebär att det enbart är i mycket brådskande fall som undantagsregeln är tillämplig. Den ska inte tillämpas i fall då risken för försening kan knytas till beslutsfattarens resursplanering eller arbetsbörda. Omedelbarhetskravet innebär att det typiskt sett ska vara fråga om situationer där beslutet i och för sig skulle kunna motiveras när det fattas men att en sådan åtgärd skulle kunna leda till att beslutet, på grund av den ytterligare tidsåtgången, skulle kunna få påtagligt minskad eller helt utebliven effekt. Uttrycket väsentligt allmänt eller enskilt intresse ska tolkas objektivt. Uttrycket syftar framför allt på sådana intressen som t.ex. skydd för liv och hälsa eller betydande ekonomiska värden.

I *fjärde stycket* finns krav på motivering i efterhand om någon av undantagsreglerna i andra eller tredje styckena har tillämpats. Av bestämmelsen följer att en beslutsfattare om möjligt ska ge en motivering i efterhand om den säkerhetsprövade begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt. Motsvarande reglering finns i 32 § tredje stycket förvaltningslagen. I förarbetena till förvaltningslagen (prop. 2016/17:180, s. 322–323) anges följande. Bestämmelsen innebär bl.a. att en efterhandsmotivering normalt ska lämnas på begäran av en enskild part om det behövs för att han eller hon ska kunna ta ställning till om ett säkerhetsprövningsbeslut ska överklagas. En bedömning av förutsättningarna ska alltid göras i det enskilda fallet. Ett undantag från skyldigheten att i efterhand motivera ett beslut gäller om det inte är möjligt att lämna en motivering i efterhand. Denna undantagsbestämmelse kan tillämpas exempelvis i ett fall när en motivering begärs efter så lång tid att det inte går att klargöra vilka skäl som låg bakom beslutet.

Kravet på motivering av säkerhetsprövningsbeslut i efterhand gäller endast i förhållande till den prövade.

Grundutredning

12 a §

Med grundutredning avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen.

En grundutredning bör omfatta följande personliga förhållanden:

- a) brottslighet,*
- b) samröre med kriminella, kriminella nätverk, terroristorganisationer, extremistiska rörelser eller extremister,*
- c) ekonomiska förhållanden,*
- d) anknytning till utlandet,*
- e) missbruk,*
- f) hälsotillstånd,*
- g) samarbetsvilja, felaktig eller bristande information, och*
- h) andra i säkerhets hänseende relevanta omständigheter.*

Paragrafen är ny och innehåller dels en definition av vad en grundutredning är, dels en uppräkningslista av personliga förhållanden som en grundutredning bör omfatta. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.3 och 7.5.4.

Bestämmelsen i *första stycket* om vad som avses med en grundutredning finns i nuvarande 5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen. Grundutredningen är en utredning om personliga förhållanden av betydelse för en säkerhetsprövning.

I *andra stycket* anges ett antal olika personliga förhållanden som normalt är av betydelse för en säkerhetsprövning och som därför bör omfattas av grundutredningen. Det är inte fråga om någon uttömmande uppräkningslista av omständigheter eller uppgifter. De är inte heller rangordnade efter relevans. Regleringen syftar till att i huvudsak kodifiera vad som i praktiken redan gäller i dag.

Det som framkommer i grundutredningen utgör grunden för den samlade bedömning, helhetsbedömning, som ska göras av om den prövade kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten, enligt den nya 3 a §. Grundutredningens omfattning ska genomföras med beaktande av verksamheten i fråga och uppgifterna eller arbetet i det enskilda fallet, inbegripet aktuell säkerhetsklass och hur åtkomst ges till säkerhets-

skyddsklassificerade uppgifter eller säkerhetskänslig verksamhet i övrigt.

Grundutredningen kommer många gånger att omfatta för den enskilde känsliga uppgifter och t.ex. frågor som kan uppfattas som integritetskränkande. Det bör eftersträvas att endast nödvändiga och väl avvägda frågor ställs. Relevanta uppgifter kan tillföras utredningen muntligen i samband med en säkerhetsprövningsintervju och skriftligen genom besvarande av frågeformulär samt genom inhämtning av underlag och referenstagning. Frågor om ett ämne bör formuleras utifrån att den samlade bedömningen ska innefatta en lojalitetsbedömning, pålitlighetsbedömning och sårbarhetsbedömning (se 3 a § första stycket andra och tredje meningen). Integritetskänsliga frågor ska inte ställas i onödan.

Omständigheterna och uppgifterna kan, utöver vid en inledande grundutredning, ha betydelse även vid en eventuell omprövning (se 3 a § andra stycket). Vid en omprövning ska ett nytt säkerhetsprövningsbeslut fattas och hur omfattande grundutredningen då ska göras får avgöras från fall till fall och vad som föranlett omprövningen.

Grundutredningen kan avse inte bara uppgifter om den prövade själv utan även om hans eller hennes närstående och umgängeskrets. Även den prövades familj och vänner kan ha betydelse för att förstå och bedöma vilka sårbarheter som kan finnas hos den prövade. Utredningen kan således innehålla frågor till den prövade om hans eller hennes relationer. Om den som ansvarar för grundutredningen redan via en annan informationskanal fått uppgifter om andra omständigheter som är av relevans för prövningen kan sådana uppgifter följas upp vid en intervju.

I *punkten a* anges att brottslighet bör utredas.

Av särskilt intresse är uppgifter om att den prövade begått eller försökt begå, konspirerat med eller hjälpt någon annan i syfte att utföra spioneri, terrorhandling eller sabotage. Även uppgifter om andra brott kan ha betydelse vid säkerhetsprövningen, t.ex. uppvigling, dataintrång, olaga intrång, förmögenhetsbrott, skadegörelse, bidragsbrott, bokföringsbrott, narkotikabrott och köp av sexuella tjänster. Om den prövade begått brott bör vid den samlade bedömningen enligt 3 a § omfattningen av och allvaret i den brottsliga handlingen vägas in. Av vikt för bedömningen är också de närmare omständigheterna vid brottet, hur lång tid som förflutit sedan

brottet begicks, personens ålder och hans eller hennes inställning till gärningen vid prövningstillfället samt om personen tagit ansvar för sitt handlande. Den prövade kan tillfrågas om att inge t.ex. domen i fråga.

Utredningen i denna del kan även avse eventuell brottslig belastning i familje- och bekantskapskretsen. Sådana förhållanden kan innebära sårbarheter i säkerhetshänseende.

Om uppgifter lämnas ut för säkerhetsprövning efter en registerkontroll kan det leda till att grundutredningen behöver kompletteras i form av t.ex. ytterligare samtal med den prövade.

Grundutredningen enligt denna punkt kan avse även den prövades inställning till brott i allmänhet.

I *punkten b* anges att eventuellt samröre med kriminella, kriminella nätverk, terroristorganisationer, extremistiska rörelser eller enstaka extremister bör utredas. En sådan koppling kan innebära att det kan ifrågasättas om den prövade kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas av säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt, men kan även utgöra en sårbarhet i säkerhetshänseende.

Med kriminella avses inte alla som någon gång begått en straffbar handling, utan personer som kan betraktas som just kriminella och som har mer eller mindre en kriminell livsstil. Med samröre med kriminella avses t.ex. om det finns kriminella bland den prövades familjemedlemmar eller vänner eller i övrigt samröre med kriminella personer. Sådana förhållanden kan, men behöver inte, innebära en sårbarhet utifrån risk för påverkan.

Begreppet kriminella nätverk är inte definierat i svensk rätt men får anses inbegripa en rad olika sorters konstellationer av brottsliga aktörer, allt från hierarkiska och formaliserade organisationer till lösare grupper. De kriminella nätverken kan delas in i olika kategorier och undergrupper, såsom mc-gäng, familje- och släktbaserade nätverk och nätverk som bygger på gemensamt ursprung eller gemensamma tidigare erfarenheter (se prop. 2022/23:53, s. 24).

Med terroristorganisation avses i terroristbrottslagen (2022:666) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott (3 §). I förarbetena till terroristbrottslagen definieras sammanslutning som såväl juridiska personer som mer eller mindre varaktiga grupperingar och nätverk.

Att en sammanslutning förekommer på EU:s eller FN:s listor över organisationer som omfattas av internationella sanktioner är enligt förarbetena en omständighet som starkt talar för att det rör sig om en terroristorganisation men ses varken som nödvändigt eller under alla omständigheter tillräckligt för att så ska vara fallet (prop. 2021/22:133, s. 174–175). Det kan noteras att redan vissa former av samröre med en terroristorganisation, bestående av olika typer av stöd till organisationen, i sig kan medföra straffansvar (se 5 § terroristbrottslagen).

Med extremistiska rörelser avses rörelser avseende både religiös och politisk extremism. Med detta avses inte bara kopplingar till våldsbejakande miljöer. Med våldsbejakande extremism avses rörelser, ideologier eller miljöer som inte accepterar en demokratisk samhällsordning och som främjar våld för att uppnå ett ideologiskt mål. En extremist kan vara en ensamagerande, som utifrån en virtuell gemenskap och ett narrativ som både formar hat och försvarar användandet av våld, agerar för att förändra samhällsordningen.

Enligt *punkten c* bör grundutredningen omfatta den prövades ekonomiska förhållanden. Dessa får utredas genom frågor till den prövade, varvid frågor om inkomster, skulder och levnadsstandard kan ställas, liksom om det finns skulder och tillgångar i utlandet. Utredningen om ekonomiska förhållanden kan även innefatta frågor om den prövades makes, makas eller sambos ekonomiska förhållanden. Omfattningen bör anpassas till aktuell säkerhetsklass. En ekonomisk utredning genomförs därutöver inom ramen för den särskilda personutredningen som ska genomföras för deltagande placerat i säkerhetsklass 1 eller 2.

Av *punkten d* följer att uppgifter om anknytning till utlandet normalt bör ingå i grundutredningen. Med anknytning till utlandet avses medborgarskap i ett annat land men även andra anknytningar till utlandet.

Andra anknytningar till utlandet kan vara tidigare hemvist i ett annat land eller att det finns släktingar eller nära vänner i ett annat land. Det kan även vara förbindelser med utländska medborgare, som t.ex. kan ha resulterat i kontakter med främmande underrättelseorganisationer. Andra anknytningar till utlandet kan också vara längre eller återkommande utlandsvistelser och utlandsstationeringar.

När den prövade har utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet bör man vid grundutredningen särskilt beakta det säkerhetshot mot Sverige som landet i fråga utgör. Information om hotbilden från främmande makt bör i första hand Säkerhetspolisen och Försvarsmakten kunna ge.

Medborgarskap i eller annan anknytning till ett annat land kan medföra risker för den som har tillgång till säkerhetskänslig verksamhet, eller för hans eller hennes anhöriga, eftersom de då kan befinna sig i ett utsatt läge i förhållande till främmande makt. Medborgarskap i något annat land kan innebära ett starkt band till det landet och kan ha inverkan på både lojalitet och pålitlighet samt sårbarhet. Det bör vid den samlade bedömningen beaktas att vissa länder kan betrakta personer som sina medborgare även om de inte har något pass utfärdat av landet och att det finns stater som inte godtar att man avsäger sitt medborgarskap. Vid den samlade bedömningen bör det prövas om t.ex. den prövades utländska medborgarskap innebär en faktisk risk eller inte för Sveriges säkerhet. Bedömningen får inte göras slentrianmässigt, med risk för diskriminering.

I punkten *e* anges att missbruk bör omfattas av grundutredningen. Utredningen bör omfatta uppgifter om den prövades bruk av och inställning till alkohol, narkotika och andra droger samt dopningsmedel. Även annan missbruks- eller beroendeproblematik, som inte är substansrelaterad, kan vara relevant att fråga om, t.ex. spelmissbruk. Personen har i dessa situationer inte sällan förlorat kontrollen över sitt beteende och kan prioritera beroendet framför andra aktiviteter, trots negativa konsekvenser. Sårbarheten i säkerhetskänsliga områden kan bli särskilt stor om den prövade döljer sitt missbruk. Den som genomför grundutredningen ska inte försöka diagnostisera bruk eller beroende, utan ska i stället utreda om det finns indikationer på att den prövade har någon form av missbruksproblematik som kan ha betydelse från ett säkerhetsperspektiv.

Alkohol- och drogmissbruk är vanligt förekommande sårbarheter. Missbruket kan leda till försämrat omdöme, slarv och oaktksamhet med skyddsvärden. Missbruksproblematik kan också göra vederbörande mottaglig för påverkan och utgöra grund för utpressning. Eftersom missbruk kan medföra en särskild risk för påtryckningar eller att hemliga uppgifter röjs genom obetänksamhet kan

det vara nödvändigt att ställa ingående frågor om personliga förhållanden som kan vara känsliga för den som prövningen avser.

Punkten f innebär att uppgifter om den prövades fysiska och psykiska hälsa samt medicinering i regel bör tas med i grundutredningen. Det kan vara av betydelse att ställa frågor om förekomsten av sjukdomar och psykisk ohälsa som kan leda till tillfälligt eller permanent försämrat omdöme och risk för att skyddsvärda uppgifter röjs. Sammantaget handlar det om att utreda om det finns hälsokvoter som kan göra personen till en potentiell säkerhetsrisk. Således kan det röra sig om känsliga uppgifter. Det är viktigt att eventuella frågor anpassas utifrån den aktuella verksamheten och arbetsuppgifterna.

Syftet med frågorna och utredningen är inte att en medicinsk bedömning ska göras av om den prövade har eller har haft en viss sjukdom eller ett visst hälsotillstånd, utan att kunna identifiera om personen beskriver ett hälsotillstånd som skulle kunna få konsekvenser för säkerheten. Även ett undanhållande av uppgifter om ett hälsotillstånd som i sig typiskt sett inte påverkar helhetsbedömningen, men som för den prövade upplevs som känsliga kan innebära en sårbarhet i säkerhetskänslighet. Upplevd eller diagnostiserad ohälsa innebär inte i sig att den prövade ska ses som olämplig för deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. Ett skäl att fråga om medicinering är att utreda eventuella biverkningar som kan påverka personen.

Enligt *punkten g* bör grundutredningen omfatta den prövades samarbetsvilja samt förekomsten av felaktig eller bristande information. Den prövades förhållningssätt till att medverka i grundutredningen och hans eller hennes pålitlighet såvitt avser lämnade uppgifter har betydelse för den samlade bedömningen. Om den prövade visar ovilja att samarbeta eller ger felaktig eller vilseledande information, t.ex. vid en säkerhetsprövningsintervju eller i ett frågeformulär, eller undanhåller information, är det uppgifter som påverkar pålitlighetsbedömningen. Det handlar alltså om att utreda om den prövade i ord eller handling visat prov på oärlighet, bristande tillförlitlighet eller opålitlighet, men även att fånga upp mer perifera förhållanden som den prövade anser sig ha ett behov av att hemlighålla. Det kan dock vara så att den prövade inte kan lämna visst efterfrågat underlag trots att han eller hon vill det. Det kan uppstå situationer där den prövade inte har och inte kan få tillgång

till viss information som kan verifiera uppgifter som den prövade lämnat. Möjligheten att få intyg eller liknande från t.ex. andra stater kan bero på det andra landets inställning till Sverige och personen i fråga. Av samma skäl kan även ett intygs innehåll vara opålitligt. Vilken betydelse brister i underlaget ska tillmätas får hanteras inom ramen för den helhetsbedömning som ska göras vid säkerhetsprövningen.

Punkten b omfattar övriga uppgifter som kan behöva tillföras grundutredningen. Vad som bedöms i övrigt vara av betydelse kan variera från fall till fall eftersom omfattningen av grundutredningen och utförandet av den ska anpassas till vilket slag av deltagande i säkerhetskänslig verksamhet det är fråga om. Uppgifter om personliga förhållanden, som inte omfattas av någon av de andra punkterna, bör ingå i grundutredningen om de kan leda till att antingen den prövade själv eller hans eller hennes närstående utsätts för påverkan så att personen kan bli pressad att handla i strid med nationella säkerhetsintressen. Att en prövad tidigare bedömts inte uppfylla kraven för en godkänd säkerhetsprövning kan vara av relevans. Ytterligare exempel redovisas i avsnitt 7.5.4.

12 b §

I grundutredningen ska betyg, intyg, referenser, uppgifter som den som säkerhetsprövningen gäller har lämnat och andra uppgifter ingå i den utsträckning det är relevant för prövningen. Vid behov ska en identitetskontroll göras.

Paragrafen är ny och reglerar vilka underlag som bör ingå i en grundutredning. Regleringen motsvarar den nuvarande regleringen i 5 kap. 2 § andra och tredje meningarna säkerhetsskyddsförordningen. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.5.

I *första meningen* anges att i grundutredningen ska ingå betyg, intyg, referenser, uppgifter som den som säkerhetsprövningen gäller har lämnat och andra uppgifter i den utsträckning det är relevant för prövningen. Uppräkningen anger sådant underlag som normalt är av betydelse men alla de underlag som räknas upp måste alltså inte inhämtas i varje enskilt fall, utan det behöver göras en relevansbedömning.

I *andra meningen* anges att identitetskontroll ska göras vid behov. När en sådan ska göras får alltså bedömas från fall till fall.

Utlämnande av uppgifter för säkerhetsprövning

19 §

En uppgift som har kommit fram vid en registerkontroll eller särskild personutredning får lämnas ut för säkerhetsprövning endast om uppgiften i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen enligt 3 kap. 3 a §. För att en uppgift som gäller den kontrollerades make eller sambo ska lämnas ut krävs därutöver att utlämnandet är absolut nödvändigt.

Säkerhets- och integritetsskyddsmynden beslutar om huruvida uppgifter som kommit fram vid en registerkontroll och särskild personutredning ska lämnas ut för säkerhetsprövning.

I paragrafen finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter, som har kommit fram vid en registerkontroll eller särskild personutredning, för säkerhetsprövning.

Hänvisningen i *första stycket* till 3 kap. 3 a § ersätter den tidigare hänvisningen till 3 kap. 2 §.

5 kap. Internationell säkerhetsskyddssamverkan och säkerhetsintyg

3 §

För ärenden om säkerhetsintyg gäller bestämmelserna om säkerhetsprövning i 3 kap. 3 a § *första stycket*, 3 b §, 12 a §, 12 b §, 13 §, 14 § andra–fjärde styckena och 17–21 §§.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid utfärdande av säkerhetsintyg.

Hänvisningen till 3 kap. 3 a § första stycket, 3 b, 12 a och 12 b §§ ersätter och kompletterar den tidigare hänvisningen till 3 kap. 2 § och 4 § första stycket.

8 kap. Övriga bestämmelser

Överklagande

4 §

Beslut om föreläggande enligt 4 kap. 9 och 15 §§ och 6 kap. 4 och 6 §§ eller sanktionsavgift enligt 7 kap. får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. När ett sådant beslut överklagas är tillsynsmyndigheten motpart. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ett säkerhetsprövningsbeslut som rör en arbetstagare anställd hos verksamhetsutövaren eller en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövaren, får överklagas av arbetstagaren.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

Andra stycket är nytt och innebär att det införs en rätt att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut som rör en arbetstagare anställd hos verksamhetsutövaren eller hos en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövaren. Säkerhetsprövningsbeslutet får överklagas av arbetstagaren.

Ett säkerhetsprövningsbeslut är resultatet av bedömningen av om personen som prövas kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten (se 3 kap. 4 e §). Rätten för en arbetstagare att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut innebär en rätt att överklaga ett sådant beslut varigenom arbetstagaren inte blivit godkänd för deltagande i säkerhetskänslig verksamhet hos verksamhetsutövaren. Vid prövningen har arbetstagaren inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Det har inte tidigare varit möjligt att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. Möjligheten för arbetstagare att få själva säkerhetsprövningsbeslutet överprövat är alltså ny. Bestämmelsen har dock inget förslag på ikraftträdandedatum eftersom dess tillämpning förutsätter att regler kommer på plats om överinstans och handlägningsregler för den instansen, se avsnitt 10.4.

Med ett säkerhetsprövningsbeslut som rör en arbetstagare anställd hos verksamhetsutövaren avses flera olika situationer där arbetstagaren genomgått en säkerhetsprövning varvid ett säkerhetsprövningsbeslut fattats. En situation är att arbetsgivaren omprövat ett tidigare säkerhetsprövningsbeslut t.ex. när personen var arbets-

sökande. Reglering om omprövning finns i 3 kap. 3 a § andra stycket. Det kan också vara fråga om säkerhetsprövningsbeslut vid en initial prövning, och inte en omprövning, om arbetstagaren inte tidigare genomgått någon säkerhetsprövning för arbetet i fråga. Det kan ha gjorts en ny bedömning att arbetet numera innebär deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. Ett säkerhetsprövningsbeslut ska också fattas om anställningen inte tidigare varit placerad i säkerhetsklass, men då den som beslutar om säkerhetsklass gjort en ny bedömning och kommit till slutsatsen att anställningen ska placeras i säkerhetsklass. Den som beslutar om säkerhetsklass kan också ha gjort bedömningen att arbetstagarens anställning som redan är placerad i säkerhetsklass ska placeras i en annan säkerhetsklass än tidigare.

Arbetstagaren kan också vara arbetstagare hos någon annan, en aktör, som har ett säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövaren. Dessa arbetstagare deltar eller får tillgång till säkerhetskänslig verksamhet hos verksamhetsutövaren med anledning av ett avtal mellan verksamhetsutövaren och aktören (se kommentaren till 4 §). I ett säkerhetsskyddsavtal regleras att säkerhetsprövning ska genomföras avseende aktörens arbetstagare. Som framgår av 4 § andra stycket ska säkerhetsprövningsbeslutet fattas av verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövarens beslut kan på samma sätt som gäller för de egna arbetstagarna ompröva beslutet eller omvärdera anställningen såvitt avser t.ex. säkerhetsklass. Såvitt avser ett säkerhetsskyddsavtal kan det därutöver vara fråga om ett säkerhetsprövningsbeslut beträffande arbetstagare hos motparten, aktören, som inte tidigare säkerhetsprövats av verksamhetsutövaren.

Verksamhetsutövaren kan vara en myndighet eller en enskild verksamhetsutövare.

Säkerhetsprövningsbeslutet kan ha fattats av någon annan än verksamhetsutövaren i de fall som anges i 3 kap. 4 § tredje stycket. Särskilda regler om vem som fattar säkerhetsprövningsbeslut finns i 3 kap. 4 a, 4 c och 4 d §§ säkerhetsskyddslagen som rör ordinarie domare samt anställda hos partigruppernas kanslier i riksdagen samt totalförsvarspliktiga.

4 a §

Den som meddelar ett säkerhetsprövningsbeslut som får överklagas enligt 4 § tredje stycket ska överlämna beslutet till den prövade och underrätta om hur det går till att överklaga beslutet.

Underrättelsen ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om att säkerhetsprövningsbeslut i vissa fall ska överlämnas till den prövade och om fullföljdshänvisning. Övervägandena finns i avsnitt 10.5. Bestämmelsen har inget förslag på ikraftträdandedatum eftersom dess tillämpning förutsätter att regler kommer på plats om överinstans och handläggningsregler för den instansen.

Bestämmelserna innebär att både myndigheter och enskilda verksamhetsutövare som fattar och meddelar säkerhetsprövningsbeslut är skyldiga att överlämna ett skriftligt säkerhetsprövningsbeslut, som är överklagbart, till den prövade och underrätta om hur ett överklagande går till och de formkrav som gäller för ett överklagande. Underrättelsen ska innehålla information om vilka krav som ställs på överklagandets form och innehåll och vad som gäller i fråga om ingivande och överklagandetid. Syftet med underrättelseskyldigheten är att säkerställa att även en arbetstagarare som deltar i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare och som får överklaga ett meddelat säkerhetsprövningsbeslut får nödvändig vägledning för att kunna ta till vara sin rätt och kunna överklaga beslutet.

För förvaltningsmyndigheter har bestämmelsen om överlämnande av säkerhetsprövningsbeslut företräde framför 33 § förvaltningslagen.

4 b §

Överklaganden av säkerhetsprövningsbeslut enligt 4 § tredje stycket prövas av en särskild nämnd.

Motpart hos nämnden är den som fattat beslutet enligt 3 kap. 4–4 d §§.

Nämndens beslut får inte överklagas.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om överprövning av vissa säkerhetsprövningsbeslut. Övervägandena finns i avsnitten 10.4, 11.5.1 och 11.6.6. Bestämmelsen har inget förslag på ikraftträdandedatum eftersom dess tillämpning förutsätter att regler kommer på plats om överinstans och handläggningsregler för den instansen.

Regleringen i *första stycket* innebär att en särskild nämnd ska pröva överklaganden av säkerhetsprövningsbeslut som rör en arbetstagare anställd hos verksamhetsutövaren eller hos en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövaren (se vidare kommentaren till 4 § andra stycket).

Av *andra stycket* framgår att den som fattat aktuellt säkerhetsprövningsbeslut – antingen verksamhetsutövaren eller någon annan med ansvar för den samlade bedömningen vid säkerhetsprövningen – är motpart när beslutet överklagas.

Av *tredje stycket* följer att nämndens beslut i överprövningsärendet inte får överklagas.

14.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning¹

22 b §

En arbetstagare får stängas av från arbetet

1. *under en skälig utredningstid om det framkommit omständigheter som kan antas leda till att arbetstagaren vid en omprövning, enligt 3 kap. 3 a § säkerhetsskyddslagen (2018:585), inte längre bedöms lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten, eller*

2. *om arbetstagaren vid en samlad bedömning enligt 3 kap. 3 a § säkerhetsskyddslagen inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.*

Paragrafen, som är ny, reglerar under vilka förutsättningar en statligt anställd får stängas av från arbetet till följd av överväganden eller bedömningar hänförliga till hans eller hennes säkerhetsprövning. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.1 och 9.4.2.

Av *första punkten* framgår att avstängning kan ske under en skälig utredningstid om det framkommit omständigheter som kan antas leda till att arbetstagaren vid en omprövning inte längre be-

¹ Utredningens förslag i detta avsnitt utgår från förslagen i Regeringskansliets promemoria Regler om avstängning av statligt anställda (Fi2024/00814).

döms lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Till följd av uppgifter som exempelvis framkommit i samband med att säkerhetsprövningen följts upp, utfall från registerkontrollen under pågående anställning eller inträffade incidenter kan det finnas anledning att ompröva en tidigare gjord säkerhetsprövning. Beroende på omständigheterna kan utredningen ta viss tid i anspråk och under den tiden kan det finnas behov av att stänga av arbetstagaren. Ett beslut om avstängning enligt första punkten bör dock förutsätta att de omständigheter som framkommit är sådana att det kan antas att det tidigare säkerhetsprövningsbeslutet kommer att ändras. I det ligger ett krav på att omständigheterna ska ha viss konkretion. Att ett beslut om avstängning inte får grundas på ovidkommande hänsyn följer även av kraven på saktighet och opartiskhet i 1 kap. 9 § regeringsformen och 5 § förvaltningslagen (2017:900). I detta tidiga utredningsskede är det angeläget att avstängningen inte blir längre än vad som är nödvändigt för att de nya uppgifterna eller omständigheterna ska kunna undersökas och värderas. Vad som är skäligen utredningstid får bedömas från fall till fall. Under avstängningstiden bör utredningen dock bedrivas skyndsamt.

Enligt *andra punkten* kan avstängning komma i fråga om arbetstagaren vid en samlad bedömning enligt 3 kap. 3 a § säkerhetsskyddslagen inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Under sådana förhållanden är arbetstagaren inte behörig att få del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet som anställningen omfattar (se nya regleringen i 2 kap. 4 a § säkerhetsskyddslagen). Under tiden som arbetsgivaren överväger olika handlingsalternativ kan ett beslut om avstängning vara motiverat. Så kan även vara fallet om ett förfarande om skiljande från anställningen har inletts. I denna situation uppställs dock inget krav på att säkerhetsprövningsbeslutet kan antas leda till ett skiljande från anställningen. Ett beslut om avstängning villkoras i stället enbart av att arbetstagaren inte uppfyllt kraven för en godkänd säkerhetsprövning. Bestämmelsen är tillämplig om arbetstagaren vid en omprövning, i enlighet 3 kap. 3 a § andra stycket säkerhetsskyddslagen, kommit fram till att arbetstagaren inte länge kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Den kan också vara tillämplig utan att det varit fråga om en ompröv-

ning av ett tidigare säkerhetsprövningsbeslut. Om anställningen t.ex. inte tidigare varit placerad i säkerhetsklass, men den som beslutar om säkerhetsklass gör en ny bedömning och kommer till slutsatsen att anställningen ska placeras i säkerhetsklass, ska en säkerhetsprövning genomföras. Den som beslutar om säkerhetsklass kan också göra bedömningen att en anställning som är placerad i säkerhetsklass ska placeras i en annan säkerhetsklass än tidigare. En arbetstagare ska även då genomgå en säkerhetsprövning.

En arbetstagare som varit avstängd i tiden före ett faktiskt ställningstagande i omprövningsfrågan, dvs. under en utredningstid, kan komma att stängas av genom ett nytt avstängningsbeslut som vilar på annan grund. En sådan andra avstängning kan t.ex. ske om omprövningen resulterar i att arbetstagaren inte uppfyller villkoren för en godkänd säkerhetsprövning.

Skadestånd

22 d §

Föreskrifterna om skadestånd i 38, 41 och 42 §§ lagen (1982:80) om anställningsskydd ska tillämpas, om en myndighet i ett ärende om avstängning bryter mot föreskrifter om beslutande organ, om omröstning eller *bryter mot underrättelseskyldigheten enligt 43 §*.

I paragrafen regleras i vilka situationer skadestånd kan komma i fråga med anledning av hanteringen i ett ärende om avstängning. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.6.

Regleringen innebär två ändringar.

För det första innebär paragrafen att en arbetstagare har rätt till skadestånd även i det fallet att en myndighet bryter mot föreskrifter om beslutande organ eller om omröstning, såvitt avser avstängning enligt reglerna om avstängning i 22 b §.

Därutöver innebär regleringen en skadeståndsskyldighet för en arbetsgivare som bryter mot den nya regleringen om underrättelseskyldighet enligt 43 §. Den bestämmelsen, som är ny, anger att myndigheten genast ska underrätta den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör, om myndigheten meddelat ett beslut om avstängning enligt 22 b § och arbetstagaren är fackligt organiserad. I anställningsskyddslagen finns i 38 § regler om skadestånds-

skyldighet och i 41 och 43 §§ regler om preskription som blir tillämpliga.

35 a §

Ett beslut om avstängning enligt 22 a och 22 b §§ gäller omedelbart.

I paragrafen anges att ett beslut om avstängning enligt 22 a och 22 b §§ gäller omedelbart. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.4.

Ändringen innebär att verkställigheten av ett beslut om avstängning enligt lagen blir densamma oavsett om beslutet stödjer sig på den föreslagna bestämmelsen i Regeringskansliets promemoria eller är hänförligt till den anställdes säkerhetsprövning.

38 §

I en tvist om ett beslut enligt 7 c §, 22 a §, 22 b § första stycket 1, 31 eller 36 § får domstolen för tiden fram till dess att det finns ett avgörande som fått laga kraft bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla.

I paragrafen regleras i vilka situationer domstol kan fatta ett så kallat interimistiskt beslut. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.7.

Ändringen innebär att en arbetstagare har rätt till en interimistisk prövning när grunden för avstängningen är att det framkommit omständigheter som kan antas leda till att arbetstagaren vid en omprövning inte längre bedöms lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Det är dock inte möjligt att få en interimistisk prövning om grunden för avstängningsbeslutet är att det vid en säkerhetsprövning fattats ett beslut om att arbetstagaren inte uppfyller villkoren för en godkänd säkerhetsprövning.

42 §

Föreskrifterna i 2, 21 och 22 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas i anställningsförhållanden som avses i denna lag.

Föreskrifterna i 11–14 §§ lagen om medbestämmande i arbetslivet ska inte tillämpas, när det gäller beslut om att en arbetstagare ska upphöra med eller inte åta sig en bisyssla enligt 7 c §, disciplinansvar enligt 14 §,

åtalsanmälan enligt 22 §, avstängning enligt 22 a och 22 b §§ eller skiljande från arbetsuppgifter enligt 31 §.

För arbetstagare som avses i 1 § ska också föreskrifter i andra författningar än lagar tillämpas, även om föreskrifterna avviker från lagen (1982:80) om anställningsskydd.

I andra stycket i paragrafen anges vilka situationer som är undantagna från bestämmelserna om arbetsgivares förhandlingskyldighet i medbestämmandelagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.4.

Ändringen i *andra stycket* innebär att beslut om avstängning med stöd av även 22 b § är undantagna från reglerna om förhandlingskyldighet i 11–14 §§ medbestämmandelagen. Det i sin tur innebär att arbetsgivaren inte är skyldig att enligt dessa regler primärförhandla inför ett beslut om avstängning.

Underrättelse och överläggning

43 §

Om beslut om avstängning har meddelats enligt 22 b § och arbetstagaren är fackligt organiserad, ska myndigheten genast underrätta den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör om beslutet. Den lokala arbetstagarorganisationen har rätt till överläggning med arbetsgivaren om den åtgärd som underrättelsen avser.

Paragrafen, som är ny, reglerar en skyldighet för myndigheten att genast underrätta den lokala arbetstagarorganisation som arbetstagaren tillhör, om myndigheten meddelat ett beslut om avstängning enligt 22 b § och arbetstagaren är fackligt organiserad. Vidare regleras en rätt till överläggning för den lokala arbetstagarorganisationen. Av 22 d § framgår att skadestånd kan komma i fråga om myndigheten har brutit mot underrättelseskyldigheten. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.4.

14.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning

10 a §

I 22 b § lagen (1994:260) om offentlig anställning finns bestämmelser om avstängning av en statligt anställd med anledning av ett säkerhetsprövningsbeslut eller en omprövning av ett sådant beslut.

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysning om förekomsten av bestämmelserna om en möjlighet att stänga av en statligt anställd med anledning av ett säkerhetsprövningsbeslut eller en omprövning av ett sådant beslut. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.8.

10 b §

En arbetstagare behåller sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden, om något annat inte följer av kollektivavtal.

Paragrafen, som är ny, reglerar arbetstagarens rätt till bibehållna anställningsförmåner under avstängningen. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.8.

Bestämmelsen innebär att fullmaktsanställda får en lagreglerad rätt enligt lagen om fullmaktsanställning till lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden. Av bestämmelsen framgår att kollektivavtalsparterna har möjlighet att avtala om avvikande reglering.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Sanna Kraft (Försvarmakten)

Slutsatser

Utredningen lämnar förslag som innebär att en arbetstagare ska få möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. Utredningen konstaterar dock att utifrån utredningstid och med de utredningsresurser som stått till förfogande så hinner den inte presentera ett fullständigt förslag rörande regler som ska gälla i överprövande instans. Utredningen har visserligen i ett utkast till regler för överprövande instans lämnat förslag på vissa regler om partsinsyn, muntlig förhandling och motivering av beslut, men inte såvitt avser t.ex. hur kravet på kommunikation samt konstruktionen med ett motpartsombud ska regleras vid överprövning av säkerhetsprövningsbeslut, liksom inte en eventuell rätt för överprövningsinstansen att ta del av underrättelseinformation.

En för Försvarmakten stor brist är att utredningen i flera avseenden inte har analyserat eller i övrigt redogjort för vilka konsekvenser en möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut får för säkerhetsskyddsarbetet i verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet och inte heller för den prövade. Försvarmakten saknar i sammanhanget en avvägning mellan den enskildes rätt att få ett säkerhetsprövningsbeslut prövat och verksamhetsutövarens ansvar för säkerhetsskyddet samt skyddet för Sveriges säkerhet. Utredaren har vidare inte redogjort för den önskade effekten av en möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. I utredningen saknas resonemang i sin helhet avseende hur de föreslagna förändringarna påverkar verksamhetsutövarens arbetsledningsrätt i det fall en överprövande instans skulle upphäva ett säkerhetsprövningsbeslut. För Försvarmaktens del hade det varit önskvärt om dessa omständig-

heter klarlagts tidigt i utredningen och innan ett förslag på lösning presenterats.

Försvarsmakten anser att det inte är möjligt att lägga förslaget om rätt till överklagande till grund för lagstiftning då förslagen inte är till fullo utredda.¹ Försvarsmakten bedömer att det inte är en framkomlig väg att bryta ut enbart de delar, som av utredningen presenteras som bedömningar, att utredas särskilt. Utan att ha landat fullt ut i hur en prövning ska gå till kan konsekvenserna ifråga om spridning av skyddsvärden och påverkan på säkerhetsskyddet i stort inte värderas.

För att kunna upprätthålla ett tillräckligt gott säkerhetsskydd bedömer Försvarsmakten att det är mest ändamålsenligt att verksamhetsutövaren tillsvidare självständigt fattar beslut om vilka personer som är lämpliga från ett säkerhetsperspektiv att delta i den egna verksamheten, vilka övriga säkerhetsskyddsåtgärder som bör vidtas samt vilka risker som kan tas och kan hanteras inom den egna verksamheten.

Verksamhetsanpassat säkerhetsskydd

6.2 Norge

En utgångspunkt i säkerhetsskyddslagen (2018:585) är att det är varje verksamhetsutövars ansvar att utreda behovet av säkerhetsskydd och planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter.² Säkerhetsprövning inom ramen för ett verksamhetsanpassat säkerhetsskydd innebär att befattningshavaren prövas utifrån den säkerhetskänsliga verksamhet som deltagandet avser.³

I fråga om möjligheten att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut har utredningen i flera avseenden hämtat inspiration från det norska systemet med säkerhetsklarering. En viktig skillnad är att ansvaret för att bedöma vem som är behörig att delta i säkerhetskänslig verksamhet i Norge till stor del lyfts från verksamhetsutövaren till s.k. klareringsmyndigheter som har att följa föreskrifter och vägledningar

¹ Se avsnitt 1.2 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585).

² 2 kap. 1 § första och andra stycket säkerhetsskyddslagen.

³ Prop. 2017/18:89 s. 76.

som ges ut av den nationella säkerhetsmyndigheten. Till skillnad från det svenska systemet är det alltså inte varje verksamhetsutövers skyddsvärden och metoder för säkerhetsprövning som riskerar att röjas i en överklagandeprocess, utan dessa värden hålls samlade inom mer eller mindre en och samma myndighet.

En ytterligare aspekt av det svenska verksamhetsanpassade säkerhetsskyddet är att den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt bedöms utifrån den specifika säkerhetskänsliga verksamhet som deltagandet avser. Att en arbetstagare inte längre anses vara lämplig ur säkerhetssynpunkt för en viss befattning utesluter alltså inte att denne kan delta i annan säkerhetskänslig verksamhet. Vidare har utredaren inte redogjort för hur klareringssystemet för säkerhetsprövning förhåller sig till gällande arbetsrätt i Norge och inte heller vad en återkallelse eller upphävande av klarering får för arbetsrättsliga konsekvenser. När jämförelse görs med ett land som tillämpar ett klareringssystem behöver konsekvensen av ett negativt säkerhetsprövningsbeslut klargöras. Behovet av en möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut kan möjligen göra sig mer gällande ifall beslutet har mer långtgående konsekvenser för deltagande i säkerhetskänslig verksamhet.

Eftersom en tillräcklig analys saknas av de väsentliga skillnaderna mellan de svenska och norska systemen för säkerhetsprövning, blir en jämförelse med Norge missvisande och det är därför tveksamt i vilken utsträckning som det norska systemet är relevant att ta en utgångspunkt i vid utformande av en reglering.

Kapitel 7 – Överväganden om säkerhetsprövningen

7.5 Vad en grundutredning bör omfatta

En viktig utgångspunkt är att säkerhetsskyddslagens krav är desamma för samtliga som bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet, oavsett om verksamhet bedrivs i statlig, kommunal eller privat regi.

Utredningen har lyft problematiken med att nuvarande reglering inte innehåller en uppräknning av vilka omständigheter som är av betydelse för en grundutredning. Försvarsmakten ställer sig positiv till ett förtydligande i lag om vad en grundutredning ska innehålla. Den föreslagna regleringen är dock utformad med bör-krav. Det kommer

att medföra att den variation som finns idag ifråga om vilka omständigheter som den enskilde prövas utifrån kvarstår.

För att tydliggöra att de frågeområden som föreslås i bestämmelsen alltid är relevanta vid en initial bedömning av en person och därmed åstadkomma en mer enhetlig tillämpning ifråga om vilka krav som ställs inför deltagande i säkerhetskänslig verksamhet, vill Försvarsmakten att förslaget omformuleras till ska-krav. I likhet med vad utredningen redogör för ska dock omfattningen av de frågor som ställs och hur djupgående de är, alltid stå i proportion till arbetsuppgifterna och aktuell säkerhetsklass. De frågor som ska ställas under grundutredningen bör hållas isär från de frågor som därefter kan få betydelse vid en omprövning. Försvarsmakten delar utredningens uppfattning att det vid omprövning kan vara relevant att koncentrera utredningen till vissa specifika omständigheter.

En reglering med bör-krav riskerar att medföra att den variation som finns idag, ifråga om vilka omständigheter som den enskilde prövas utifrån, kvarstår. I sammanhanget kan det även framhållas att säkerhetsskyddslagen idag inte innehåller några bör-krav.

Kapitel 10 – Överprövning av säkerhetsprövningsbeslut

Enligt Försvarsmaktens mening ger den uppkomna praxisen i Arbetsdomstolen uttryck för ett arbetsrättsligt problem. Utredaren har dock enligt direktiven för utredningen varit förhindrad att föreslå ändringar i det arbetsrättsliga regelverket och i processreglerna för arbetstvister. Att ändra i förutsättningarna för att vidta säkerhetsskyddsåtgärder avseende arbetstagare i säkerhetskänslig verksamhet är emellertid fel väg att gå för att lösa ett arbetsrättsligt problem.

Ett säkerhetsprövningsbeslut är en säkerhetsskyddsåtgärd som syftar till att efterleva kraven i säkerhetsskyddslagen. Om inte den prövade bedöms pålitlig från säkerhetssynpunkt är den inte behörig att medverka i säkerhetskänslig verksamhet.⁴ Reglerna är tvingande och kan inte avtalas bort eller disponeras på annat sätt. Ytterst är det inte verksamhetsutövarens intressen som ska tillgodoses, utan Sveriges säkerhet och förpliktande åtaganden om säkerhetsskydd.⁵

⁴ 2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

⁵ 3 kap. 2 § och 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen.

Ett arbetsledningsbeslut är i stället ett uttryck för arbetsgivarens rätt att leda och fördela arbetet. Det är som utgångspunkt upp till arbetsgivaren att bestämma hur och när dessa ska fattas samt hur länge de ska gälla.⁶ Säkerhetsprövningsbeslut är alltså väsensskilda från arbetsledningsbeslut.

Försvarsmakten anser att Arbetsdomstolen i AD 2019 nr 39, AD 2021 nr 63, AD 2022 nr 3, och AD 2022 nr 49 inte fullt ut håller isär vad som utgör säkerhetsskyddsåtgärder enligt säkerhetsskyddslagen och vad som faller inom ramen för en arbetsgivares arbetsledningsrätt, vilket i sin tur påverkat utgångspunkten i utredningen.

Om ett säkerhetsprövningsbeslut överklagas enligt utredningens förslag kommer det innebära att hela personakten lämnas över till överprövande instans. Enligt nuvarande ordning, med indirekt prövning i Arbetsdomstolen, kan i stället verksamhetsutövaren själv välja vilka omständigheter som ska åberopas och ledas i bevis. Det är långt ifrån säkert att hela personakten krävs för att konstatera att den prövade inte möter kraven i säkerhetsskyddslagen. I dessa fall vore det direkt olämpligt att sprida uppgifter från säkerhetsprövningen av rent formella skäl när det saknar betydelse för den materiella prövningen. Införande av en möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut skulle alltså medföra att spridningen av bl.a. underrättelsematerial kommer att ske i fler fall än idag och även i fall då uppgifterna inte gör någon skillnad för prövningen.

Viktigt att komma ihåg är att upprinnelsen i en tvist rörande säkerhetsprövningsbeslut är att en verksamhetsutövare – som en del av sitt säkerhetsskyddsarbete – har bedömt att arbetstagaren inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt och därmed inte får delges säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Det är då motsägelsefullt att verksamhetsutövaren inte kan avgränsa arbetstagaren från den säkerhets känsliga verksamheten utan att delge personen ytterligare skyddsvärda uppgifter från säkerhetsprövningen. Till detta tillkommer att arbetstagaren regelmässigt har ett ombud som också får del av skyddsvärda uppgifter för att kunna tillvarata sin huvudmans rätt.

Av utredningen framgår att det av Europadomstolens praxis inte går att dra slutsatsen att artikel 6.1 i Europakonventionen kräver en rätt till överklagande av ett säkerhetsprövningsbeslut. Med hänsyn till detta borde en eventuell kommande utredning ta sikte på frågan

⁶ Kristina Ahlström, *Anställning vid en statlig myndighet*, sid. 56–57 (Digital version hos Juno den 21 september 2024).

om den indirekta prövningen av säkerhetsprövningsbeslut som idag sker i Arbetsdomstolen i stället ska undantas i det arbetsrättsliga regelverket. Detta skulle innebära en försämring för berörda arbetstagare i väldigt speciella fall, men medföra en förbättring för verksamhetsutövares möjligheter att vidta säkerhetsskyddsåtgärder och i förlängningen upprätthålla skyddet för Sveriges säkerhet. I sammanhanget kan det dock påpekas att Europadomstolens praxis medger att större frågor än så undantas från överklagandemöjligheter. Därvid kan vissa arbetsrättsliga prövningar beträffande hela yrkeskategorier av tjänstemän undantas från rättigheterna i artikel 6 om det görs av godtagbara skäl.⁷

Vidare bör det framhållas att uppfattningen att den prövades intresse ibland får stå tillbaka för större samhällsvärden inte är unik för lagregleringen om säkerhetsskydd. Det är i stället något som återfinns för alla offentliga anställningar, om än i olika utsträckning. I 31 § lagen (1994:260) om offentlig anställning stadgas även att arbetstagare vid vissa utpekade myndigheter med omedelbar verkan får skiljas från sina arbetsuppgifter, om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa.

Försvarsmakten vill i sammanhanget understryka att andra alternativ än uppsägning av en person som inte längre bedöms lämplig från säkerhetssynpunkt alltid övervägs. Ett säkerhetsprövningsbeslut, som innebär att en arbetstagare inte längre bedöms som lämplig att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten, är en säkerhetsskyddsåtgärd som får långtgående konsekvenser inte bara för arbetstagaren utan även för verksamhetsutövaren. Innan ett säkerhetsprövningsbeslut fattas kommer andra, mindre ingripande, säkerhetsskyddsåtgärder alltid att prövas. Säkerhetsprövningsbeslutet kan medföra att arbetstagaren upplever sig förfördelad och kan även leda till en känsla av bristande lojalitet för sin arbetsgivare. Detta förhållande medför i sig en risk för att de skyddsvärden som arbetstagaren tagit del av äventyras.

⁷ Rättsläget sammanfattas i Grand Chamber-avgörandet *Vilho Eskinen med flera mot Finland*, 19 april 2007, paragraf 62. Bakgrunden till resonemanget ges i paragraf 61.

Kapitel 11 – En ny myndighet för överprövning av säkerhetsprövningsbeslut

Konsekvenser för den prövade och för verksamhetsutövaren

Försvarmakten saknar resonemang rörande vilka konsekvenser en möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut får för verksamhetsutövarens säkerhetsskyddsarbete, arbetsledningsrätt samt för den prövade och vill mot den bakgrunden framhålla följande.

Säkerhetsskyddsåtgärderna ska, så långt som möjligt, utformas så att de inte medför någon skada eller olägenhet för allmänna eller enskilda intressen.⁸ De säkerhetsskyddsåtgärder som verksamhetsutövaren ska vidta ska stå i proportion till den skada som kan åsamkas den säkerhetskänsliga verksamheten.

I Försvarmaktens verksamhet innebär det i sammanhanget att det inte alltid är proportionerligt att ompröva ett säkerhetsprövningsbeslut till nackdel för den prövade. Det kan i stället finnas andra åtgärder som kan vidtas för att hantera den aktuella risken. Det kan handla om både personalsäkerhetsåtgärder samt åtgärder som genomförs med stöd av arbetsgivarens arbetsledningsrätt. Exempel på personalsäkerhetsåtgärder kan vara att införa begränsningar i tillgången till skyddsvärden, eller regelbundna uppföljningssamtal så att den prövade får stöd och arbetsgivaren kan kontrollera att den prövade kommer till rätta med de problem som föranlett åtgärden.

En annan åtgärd som kan vidtas är omplacering eller att den prövade får andra arbetsuppgifter i befintlig tjänst. Försvarmakten saknar resonemang rörande hur en verksamhetsutövare ska hantera en situation som innebär att ett säkerhetsprövningsbeslut upphävs med anledning av att en identifierad sårbarhet inte bedöms vara så graverande att den hindrar deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. Den identifierade sårbarheten avhjälps givetvis inte enbart utifrån att beslutet upphävs, utan måste då på något sätt omhändertas av verksamhetsutövaren.

För att kunna ta det författningsreglerade ansvaret för att upprätthålla säkerhetsskyddet för sin verksamhet, måste verksamhetsutövaren rimligtvis fortsatt ha möjlighet att vidta andra åtgärder enligt vad som angetts ovan. Troligtvis är det så att liknande åtgärder redan vidtagits under den utredningstid som förlöpt. För den prövade

⁸ 2 kap. 1 § fjärde stycket säkerhetsskyddslagen.

kan detta komma att upplevas som om att verksamhetsutövaren inte följer beslut fattat av överprövande instans. Effekten av ett upphävande blir alltså att det inte finns ett uttryckligt förbud/behörighetshinder att personen får delta i den säkerhetskänsliga verksamheten i samma omfattning som tidigare. Men personen har däremot ingen uttrycklig rätt att göra så.

En ytterligare fråga som utredningen inte tagit ställning till är i vilken omfattning ett fastställt säkerhetsprövningsbeslut ska påverka bedömningen vid en ny rekryteringsprocess. Det saknas alltså resonemang om beslut som fattats av en överprövande instans ska lämnas ut via registerkontrollen eller om respektive verksamhetsutövare ska kunna begära ut beslutet från överprövande instans under grundutredningen.

Eftersom konsekvensbeskrivning saknas i ovan angivna hänseenden är det även av detta skäl inte möjligt att gå vidare med ett förslag rörande överklagande av säkerhetsprövningsbeslut.

Vilka förutsättningar finns för en extern överordnad instans att kunna överpröva ett säkerhetsprövningsbeslut?

En bedömning enligt säkerhetsskyddslagen av om en person är lämplig från säkerhetssynpunkt görs idag av respektive verksamhetsutövare utifrån de säkerhetsskyddsvärden som finns i verksamheten och vad den specifika befattningen ger tillgång till, vilket varierar från befattning till befattning och från verksamhetsutövare till verksamhetsutövare. För att kunna bedöma eventuella risker i säkerhetskänsliga områden krävs en ingående kunskap om respektive verksamhetsutövarens säkerhetsskyddsvärden. Det bedöms som en utmaning att en överprövande instans ska kunna tillgängliggöra sig kunskap om samtliga skyddsvärden för samtliga verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet i Sverige.

Bibehållet skydd för uppgifter av betydelse för Sveriges säkerhet

Enligt utredningsdirektiven måste en överklagandeprocess vara utformad på ett sådant sätt att det är möjligt att bibehålla skyddet för skyddsvärda uppgifter vilket kräver en noggrann analys av frågor om bl.a. offentlighet och sekretess samt partsinsyn. Försvarsmakten

saknar en sådan analys och en beskrivning av konsekvenserna av en exponering av de skyddsvärden som en överklagandeprocess medför. Försvarsmakten har under utredningens gång pekat på vilka skyddsvärden som kommer att exponeras om säkerhetsprövningsbeslut går att överklaga, dels i förhållande till den prövade, dels i förhållande till den överprövande instansen. Redogörelse för detta återfinns endast genom enstaka formuleringar i utredningen.

Utän en noggrann analys blir konsekvenserna av en möjlighet att överklaga säkerhetsprövningsbeslut inte överskådliga och det kan även innebära att säkerhetsskyddet, som varje verksamhetsutövare har en skyldighet att upprätthålla enligt säkerhetsskyddslagen, nedgår.

I sammanhanget vill Försvarsmakten framhålla följande.

Vad som framkommer inom ramen för säkerhetsprövningen kan, för en utländsk underrättelsetjänst, ge kännedom om Försvarsmaktens brister i förmåga som kan utnyttjas för att placera spioner i verksamhet som rör Sveriges säkerhet. Detta gör sig även gällande för andra verksamhetsutövare än Försvarsmakten. Vidare kan personer som bedöms brista vad avser lojalitet och pålitlighet ur säkerhets hänseende bli målsökta av en antagonistisk aktör och bli föremål för påverkan att lämna information om den säkerhetskänsliga verksamhet som de deltagit i. Det är därför av stor vikt att inte heller den prövades brister eller identitet exponeras i en överklagandeprocess.

Redan förekomsten av en uppgift kan omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Inom ramen för säkerhetsprövning har förekomst av uppgifter rörande sakomständigheter eller beslut samt beslutets innebörd bedömts omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse. Detta har prövats av kammarrätten ett flertal gånger och kammarrätten har avslagit överklagandena.⁹ Skälet till att redan förekomst av uppgifter inom ramen för en säkerhetsprövning omfattas av sekretess är att sådana uppgifter kan röja information om Försvarsmaktens förmåga, inriktning, källor och metoder. Kammarrätten har tidigare bedömt att den prövade inte kan få ta del av ett underlag från säkerhetsprövningsintervjun med stöd av bestämmelsen om partsinsyn i 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen.¹⁰

⁹ Se bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom den 4 oktober 2017 i mål nr 4655-17 och den 27 december 2018 i mål 8739-18 samt 8740-18.

¹⁰ Kammarrätten i Stockholms dom den 30 oktober 2018 i mål 6308-18.

Röjandet av uppgifter kan medföra irreparabla skadeverkningar på såväl kort som lång sikt för den militära underrättelse- och säkerhetstjänstens förutsättningar att bidra till Sveriges säkerhet. Ett avslöjande att svensk militär underrättelse- och säkerhetstjänst har kunskap om en viss säkerhetshotande företeelse eller en persons koppling till viss säkerhetshotande verksamhet kan t.ex. leda till motåtgärder som innebär att möjligheten att bedriva militär underrättelse- och säkerhetstjänst begränsas. Det är därför viktigt att motverka att uppgifter från den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten röjs. Ett uttryck för att skyddsvärdet för sådan information är högt och att det består över tid är att tiden för hur länge sekretessen gäller har uträckts till 95 år för uppgifter som rör underrättelseverksamhet inom underrättelse- och säkerhetstjänsten.¹¹

Försvarsmakten bedömer, vid en eventuell möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut, att det är förenat med dels metodologiska problem dels risk för röjande av Försvarsmaktens skyddsvärden om den prövade ska få ta del av skälen för beslutet. Det kommer bli mycket svårt att bedöma sanningshalten i en ny utsaga vid en framtida säkerhetsprövning på så sätt att det inte kan uteslutas att den prövade förvränger information i syfte att minska betydelsen av tidigare identifierade sårbarheter. Det kan också vara så att den prövade lämnar förklaringar till tidigare brister i pålitlighet eller sårbarhet som inte går att verifiera, och därmed inte heller att bedöma. Den prövade riskerar alltså i vissa fall att drabbas negativt vid en framtida prövning.

Försvarsmakten vill slutligen lyfta problemet med aggregering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter hos en överprövande instans sett utifrån detaljerade uppgifter om exempelvis verksamhetsutövers säkerhetsskyddsvärden. Sådana uppgifter kan exempelvis röra hur arbetet organiseras och vilken verksamhet som olika befattningar ger tillträde till, omständigheter i aktuella säkerhetsprövningsärenden samt relevanta uppgifter från den militära säkerhets- och underrättelsetjänsten.

¹¹ 4 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

Kommittédirektiv 2023:91

En förbättrad process för säkerhetsprövningar

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2023

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över och föreslå förändringar av processen för säkerhetsprövningar. Syftet med utredningen är att stärka regleringen på personalsäkerhetsområdet, ge verksamhetsutövare tydliga förutsättningar för sitt säkerhetsskyddsarbete samt öka rättssäkerheten och förutsebarheten för såväl enskilda som verksamhetsutövare.

Utredaren ska bl.a.

- överväga vilka uppgifter som ska ingå i underlaget vid en säkerhetsprövning och föreslå vilka krav som ska ställas på detta underlag,
- bedöma om det bör finnas en möjlighet enligt säkerhetsskyddslagen att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut,
- analysera vilka ytterligare möjligheter som bör finnas att stänga av en statligt anställd när denne inte längre godkänns vid säkerhetsprövningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2024.

Säkerhetsprövning

Med säkerhetsskydd avses enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i

andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Verksamhetsutövare som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska kontinuerligt utreda behovet av säkerhetsskydd och med utgångspunkt i den analysen planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs.

En säkerhetsskyddsåtgärd är personalsäkerhet. Personalsäkerhet syftar till att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig. Personalsäkerhet syftar även till att säkerställa att de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet har tillräcklig kunskap om säkerhetsskydd.

Verksamhetsutövaren ansvarar för att säkerhetspröva den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet. Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och därefter följas upp under den tid deltagandet pågår. Säkerhetsprövningen ska klarlägga om personen som prövas kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas av säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende. Pålitlighetsbedömningen ska innefatta inte bara en bedömning av om det finns en risk för att personen i fråga kan göra sig skyldig till exempelvis spioneri utan också av risken för att personen kan bli utsatt för olika påtryckningar eller genom slarv eller på något annat oavsiktligt sätt röjer sekretessbelagda uppgifter. Med lojalitetsprövningen avses i första hand en bedömning av om det t.ex. på grund av bindningar med en främmande makt eller en terroristorganisation finns en risk att personen begår brottsliga handlingar, se propositionen Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag (prop. 2017/18:89 s. 79).

Säkerhetsprövningen innefattar en grundutredning samt i vissa fall en registerkontroll och en särskild personutredning. Av 5 kap. 2 § säkerhetsskyddförordningen (2021:955) framgår att med en grundutredning avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen. Utredningen ska omfatta betyg, intryg, referenser och uppgifter som den som prövningen gäller har lämnat samt andra uppgifter i den utsträckning det är relevant för prövningen.

En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska i vissa fall placeras i säkerhetsklass. Placeringen beror på vilken typ av uppgifter den anställde får del av eller vilken skada för Sveriges säkerhet som denne kan orsaka. Placering av anställningar i säkerhetsklass ska bara göras om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt. Anställning inom stat, kommun och region i säkerhetsklass 1 och 2 får endast innehas av den som är svensk medborgare.

Säkerhetsskyddslagens krav på säkerhetsprövning omfattar inte endast anställda, utan även den som på något annat sätt deltar i den säkerhetskänsliga verksamheten. Det kan exempelvis röra sig om uppdragstagare eller personer som genomför plikttjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt.

Kraven på underlaget vid en säkerhetsprövning bör förtydligas och skärpas

I juni 2022 gav Säkerhetspolisen in en hemställan till regeringen med förslag på en ändring i 5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen. I hemställan föreslås att medborgarskap eller annan anknytning till utlandet uttryckligen ska nämnas som en faktor att bedöma i grundutredningen vid en säkerhetsprövning samt att det av bestämmelsen även ska framgå att den enskilde är ansvarig för att lämna alla uppgifter som kan ha betydelse för prövningen. Det föreslås också att avsaknad av tillförlitliga uppgifter eller andra brister i utredningen ska anses utgöra ett hinder mot en godkänd säkerhetsprövning. Säkerhetspolisen har framfört att ändringen i säkerhetsskyddsförordningen när det gäller medborgarskap eller anknytning till ett annat land bör kompletteras med ett tillägg i myndighetens föreskrifter som innebär att det vid bedömningen ska läggas särskild vikt vid det säkerhetshot mot Sverige som landet i fråga utgör.

I hemställan utvecklar Säkerhetspolisen skälen till sitt förslag enligt följande. Den säkerhetsshotande verksamheten blir ständigt bredare och mer komplex. Genom spionage och annan olovlig underrättelseverksamhet försöker främmande makt komma över skyddsvärd information. Ett sätt att göra det är att använda sig av underrättelseofficerare som värvar personer som redan har tillgång till känsliga uppgifter eller som kan skaffa sådan. Värvingen sker både genom frivilligt samarbete och genom att utnyttja sårbarheter hos personerna i fråga. Det kan

handla om ekonomiska problem, missbruk, bristande lojalitet mot arbetsgivaren och andra personliga förhållanden som personen inte vill ska bli offentliga. Men det kan också handla om kontakter eller lojaliteter med antagonistiska miljöer eller en främmande makt som bedriver säkerhetsshotande verksamhet i Sverige, t.ex. genom familjeband eller medborgarskap. Utländskt medborgarskap och annan anknytning till utlandet är därför en tydlig och viktig faktor att beakta vid säkerhetsprövningen. Det finns länder som, bl.a. enligt uttrycklig lagstiftning, förväntar sig att deras medborgare bosatta i utlandet samarbetar med myndigheterna i hemlandet för att komma över hemliga uppgifter. Även annan anknytning till utlandet kan utnyttjas för att sätta press på personer att samarbeta, t.ex. äktenskap med någon med släkt i ett antagonistiskt land och frekventa besök eller betydande ägarintressen i ett sådant land. I Finland har man av den anledningen skärpt kraven vid säkerhetsprövning och även infört ett förbud för militär personal att ha medborgarskap i länder som kan äventyra Finlands säkerhet. I Norge har säkerhetstjänsten uppmärksammat att främmande makts underrättelsetjänster försöker tvinga norrmän till samarbete och att personer med dubbla medborgarskap eller med familj i vissa länder löper större risk att drabbas. År 2019 trädde en ny säkerhetsskyddslag i kraft i Norge med skärpt reglering avseende bakgrundskontroller vid säkerhetsprövning av personer med anknytning till andra länder.

Säkerhetspolisen har genom kontakter med ett större antal myndigheter uppmärksammat att många verksamhetsutövare snarare godkänner personer vid säkerhetsprövningar på ett otillräckligt bakgrundsunderlag än underkänner dem. Sårbarheter kopplade till personer med dubbla medborgarskap är en fråga som genomgående har uppmärksamats av myndigheterna. Det har också framförts att uppgifter om ursprung och medborgarskap är känsliga att lyfta i säkerhetsprövningsintervjuer samt att avsaknaden av ett tydligt författningsstöd och riktlinjer för att vägleda arbetsgivarna i säkerhetsprövningsprocessen upplevs som problematisk. Möjligheten att göra en bakgrundskontroll på personer med utländsk anknytning kan också vara begränsad eftersom det t.ex. kan saknas relevanta uppgifter i offentliga register.

Säkerhetspolisens hemställan har remitterats. En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt förslaget. Några remissinstanser har fört fram att förslaget till ändring av 5 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddsförordningen lägger för stort ansvar på den enskilde. Ett

mindre antal remissinstanser har avstyrkt förslaget med hänvisning till att det kommer att påverka enskilda på ett sådant ingripande sätt att frågan bör utredas närmare och regleras i lag snarare än i förordning. Därutöver har frågor om bl.a. konsekvenserna för kompetensförsörjningen lyfts av några remissinstanser, liksom hur förslaget förhåller sig till personer som genomför plikttjänstgöring enligt lagen om totalförvarsplikt.

Ett väl fungerande säkerhetsskyddsarbete är av central betydelse för hela samhället och, som regeringen i tidigare sammanhang har konstaterat, grunden för hela totalförsvaret (prop. 2020/21:30 s. 131). Skyddet av Sveriges säkerhet är en av statens kärnuppgifter. Säkerhetsprövning av personer som ska arbeta med eller delta i säkerhets känslig verksamhet är en viktig del i detta skydd. Vid införandet av säkerhetsskyddslagen konstaterade regeringen att säkerhetsprövning ofta aktualiserar frågor som kan uppfattas som mycket integritetskränkande för den enskilde. Av den anledningen har lagstiftningen utformats både för att trygga enskildas integritet och för att säkerhetsprövningen ska kunna vara ett ändamålsenligt verktyg för verksamhetsutövarna. Lagstiftningen ska till exempel tillämpas restriktivt och omfatta endast de verksamheter som har ett reellt behov av säkerhetsskyddsåtgärder.

Utländskt medborgarskap och annan anknytning till andra länder kan vara viktiga faktorer att bedöma inom ramen för en säkerhetsprövning eftersom de kan utgöra sårbarheter som främmande makt kan utnyttja. Vid införandet av säkerhetsskyddslagen framhöll regeringen att säkerhetsprövningen alltid ska innebära en allsidig bedömning och bestå av ett brett beslutsunderlag där omständigheter som kan påverka lojaliteten i säkerhetshänseende, exempelvis medborgarskap, alltid bör vägas in. Syftet med säkerhetsprövningen är däremot inte att utesluta personer med visst medborgarskap eller anknytning till utlandet, utan att verksamhetsutövaren ska ha en så god personkännedom som möjligt. Den sårbarhet som ett utländskt medborgarskap kan utgöra kan dock få ökad betydelse ju känsligare uppgifter den anställde får del av och kan därför vara mer eller mindre relevant i förhållande till den aktuella anställningen. Till saken hör också att medborgarskap i eller annan anknytning till ett annat land även kan medföra risker för en enskild som innehar en befattning som ger tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, eller för dennes

anhöriga, eftersom de då kan befinna sig i ett utsatt läge i förhållande till främmande makt.

Det är viktigt att frågor om t.ex. medborgarskap och regler som kan få en påverkan på den inbördes relationen mellan enskilda får en grundlig genomlysning. Därför bör frågan om vilka krav som ska ställas på underlaget i en säkerhetsprövning utredas särskilt. Även vad som bör ingå i grundutredningen, utöver det som ska beaktas enligt nuvarande reglering, behöver utredas.

Utredaren ska därför

- överväga vilka uppgifter som ska ingå i underlaget vid en grundutredning,
- föreslå vilka krav som ska ställas på underlaget vid en säkerhetsprövning och vilka konsekvenserna bör vara för säkerhetsprövningen vid brister i underlaget,
- överväga och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan den enskilde och verksamhetsutövaren,
- överväga om föreskrifterna ska meddelas i lag eller förordning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheten att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut behöver ses över

Beslut i säkerhetsprövningsärenden kan i dag inte överklagas. Frågan har tidigare varit föremål för överväganden. I förarbetena till 1996 års säkerhetsskyddslag uttalades att det saknades skäl att införa särskilda bestämmelser om rätt att överklaga sådana beslut. Regeringen konstaterade att på det statliga området kan ett beslut i ett tillsättningsärende i regel överklagas till överordnad myndighet eller till regeringen, men när det gäller de områden där anställningsrätten är fri måste det anses ligga i sakens natur att anställningsbeslutet inte ska gå att överklaga. När det gäller ett beslut att skilja arbetstagaren från en anställning konstaterades det att beslutet på talan av arbetstagaren kan bli föremål för prövning av domstol, vilket även under vissa förutsättningar gäller för ett beslut om omplacering (prop. 1995/96:129 s. 65).

Om en arbetstagare inte längre uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning och därför skiljs från sin anställning, kan denne alltså väcka talan och t.ex. begära att uppsägningen eller avskedandet

ska förklaras ogiltigt. Den anställde vet dock i regel inte varför han eller hon inte klarat säkerhetsprövningen.

Enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) är var och en berättigad till en rättvis rättegång vid prövningen av dennes civila rättigheter och skyldigheter. I Europadomstolens avgörande den 19 juli 2018 i målet Aleksandar Sabev mot Bulgarien (nr 43503/08) uttalar domstolen att artikel 6.1 i Europa-konventionen i princip kräver ett rättsmedel enligt vilket domstolen har behörighet att behandla alla faktiska och rättsliga omständigheter som är relevanta för den aktuella tvisten. Detta har i rättspraxis lett till frågan om huruvida ett säkerhetsprövningsbeslut i sig kan utgöra skäl att skilja någon från sin anställning.

I sin praxis har Arbetsdomstolen konstaterat att arbetsgivaren kan skilja en arbetstagarare från anställningen utan att iaktta bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, förkortad anställningsskyddslagen, om anställningen har kommit att stå i strid med författning på ett definitivt sätt. Detta gäller t.ex. om arbetstagararen på grund av ett myndighetsbeslut är förhindrad att arbeta i den verksamhet arbetsgivaren bedriver (AD 1979 nr 90). I Arbetsdomstolens praxis finns även exempel på att ett beslut om att en anställd inte längre är godkänd i säkerhetsprövningen utgjort sakliga skäl (tidigare saklig grund) för uppsägning enligt anställningsskyddslagen när säkerhetsprövningen gjorts av någon annan än arbetsgivaren (AD 2000 nr 17). När det är fråga om en säkerhetsprövning som utförts av arbetsgivaren själv ska dock en prövning göras i sak, dvs. om de faktiska omständigheter som arbetsgivaren åberopat innebär att det finns sakliga skäl att säga upp arbetstagararen (AD 2019 nr 39). Beslutet i säkerhetsprövningsärendet är då alltså inte tillräckligt i sig. Arbetsdomstolen har bedömt att en prövning i sak också innebär att kravet på domstolsprövning enligt artikel 6.1 i Europakonventionen uppfylls.

I de fall det ska göras en prövning i sak måste arbetsgivaren, som har bevisbördan för att det exempelvis finns sakliga skäl för uppsägning, presentera skälen för att den enskilda arbetstagararen inte klarat säkerhetsprövningen. Det innebär i praktiken att arbetsgivaren måste åberopa och visa omständigheter som gör att det kan antas att arbetstagararen inte är lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen eller i övrigt inte är pålitlig från säkerhetssynpunkt. Detta är i många situationer inte möjligt av säkerhetsskäl, vilket kan innebära

svårigheter för arbetsgivaren att nå framgång i domstolsprocessen. Även andra frågor kopplade till säkerhetsprövningar har aktualiserats i Arbetsdomstolens praxis. Rättsfallet AD 2019 nr 39 handlade om en polis som skiljts från sin anställning efter att hon inte godkänkts i säkerhetsprövningen bland annat på grund av sin relation till en kriminellt belastad person. Där uttalade domstolen att rätten till respekt för privat- och familjeliv enligt Europakonventionen måste iakttagas på så sätt att enbart en viss familjebildning inte utan lagligt stöd får leda till att en anställning förloras.

En översyn av säkerhetsskyddsregelverket för att möjliggöra att säkerhetsprövningsbeslut kan överklagas har efterfrågats i olika sammanhang, exempelvis i remissvaren på Säkerhetspolisens hemställan om skärpta krav på underlag vid säkerhetsprövningar samt i remissvaren på betänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda (SOU 2022:8). I och med det förändrade säkerhetspolitiska läget och utvecklingen på säkerhetsskyddsområdet kan det antas att frågan om överprövning av säkerhetsprövningsbeslut kommer att bli än mer aktuell framöver.

Det finns därför anledning att se över förfarandet kring säkerhetsprövningar och överväga om det i säkerhetsskyddslagen bör införas en möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut. Det bör analyseras om besluten exempelvis skulle kunna överklagas särskilt till en befintlig eller för ändamålet särskilt inrättad statlig nämnd eller till domstol. Processen måste vara utformad på ett sådant sätt att det är möjligt att bibehålla skyddet för skyddsvärda uppgifter. Detta kräver en noggrann analys av frågor om bl.a. offentlighet och sekretess, partsinsyn, arbetstagarorganisationernas eventuella rätt att medverka i säkerhetsärenden samt processens förenlighet med rätten till en rättvis rättegång enligt såväl 2 kap. 11 § regeringsformen som artikel 6.1 i Europakonventionen. I analysen bör utredaren beakta relevant praxis från Arbetsdomstolen och utifrån vikten av domstolars och domares självständighet och oberoende, analysera vilka konsekvenser en förändrad säkerhetsprövningsprocess kan få för en efterföljande arbetsrättslig tvist, liksom vilken betydelse det kan få i en arbetsrättslig tvist om en enskild inte har överklagat ett säkerhetsprövningsbeslut.

Utredaren ska därför

- se över förfarandet i ärenden om säkerhetsprövning och bedöma om det bör finnas en möjlighet enligt säkerhetsskyddslagen att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut,

- föreslå vilken instans som ska hantera ett överklagande,
- föreslå hur förutsättningarna för en sådan process bör se ut, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I utredarens uppdrag ingår inte att lämna förslag på ändringar i det arbetsrättsliga regelverket eller i processreglerna för arbetstvister, exempelvis i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Möjligheten att stänga av en statligt anställd som inte godkänns vid säkerhetsprövningen behöver utredas

Bara den som har bedömts pålitlig ur säkerhetssynpunkt är behörig att ta del av säkerhetskänslig verksamhet och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Om en anställd inte längre är godkänd för arbete i säkerhetskänslig verksamhet, kan arbetsgivaren behöva ta ställning till vad som ska gälla för den anställde därefter. Beroende på hur verksamheten i övrigt ser ut och vilka möjligheter det finns att omplacera arbetstagaren till andra arbetsuppgifter kan det uppstå fråga om huruvida arbetstagaren kan stängas av från arbetet. En avstängning är en arbetsrättslig åtgärd som innebär att en arbetsgivare ensidigt beslutar att en arbetstagare för tillfället inte ska utföra arbete.

När det gäller statligt anställda framgår det av 12 kap. 7 § regeringsformen att grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning, i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen, meddelas i lag. Frågan vad som omfattas av begreppet ”grundläggande bestämmelser om statligt anställdas rättsställning” har berörts i flera sammanhang. I den s.k. LOA-utredningen (inför 1994 års lag om offentlig anställning) gjordes bedömningen att frågor om avstängning och läkarundersökning hörde till dessa grundläggande bestämmelser (SOU 1992:60 s. 191).

I och med de ändringar i anställningsskyddslagen som trädde i kraft i juni 2022 saknas det i dagsläget i princip lagstöd för att stänga av en statligt anställd. Det finns dock särskilda regler om avstängning i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning samt ett avstängningsförbud i lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen. Enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning kan vidare en arbetstagare vid vissa utpekade myndigheter med omedelbar verkan skiljas från sina arbetsuppgifter, om det är nödvändigt med

hänsyn till landets bästa. Det är regeringen som, enligt 3 § 4 anställningsförordningen (1994:373), prövar frågor om skiljande från arbetsuppgifter.

Utredningen om vissa frågor om statligt anställdas rättsställning lämnade i februari 2022 betänkandet Rätt och rimligt för statligt anställda (SOU 2022:8). I betänkandet behandlas bl.a. frågan om avstängning av statligt anställda. Utredningen föreslår att det i lagen om offentlig anställning ska införas en möjlighet till avstängning som ska kunna tillämpas såväl i avvaktan på ett beslut om skiljande från anställningen som efter att ett förfarande om skiljande har inletts. Utredningen hade av tidsskäl inte möjlighet att analysera frågan om avstängning när en arbetstagare inte längre uppfyller kraven för säkerhetsprövning. Utredningen noterade dock att den frågan skulle behöva övervägas i ett annat sammanhang.

Rättsfallet AD 2022 nr 49 gällde uppsägning av en polis som inte godkänts i en uppföljande säkerhetsprövning. Arbetstagaren hade även varit avstängd under en viss period och arbetsgivaren gjorde gällande att man på grund av det säkerhetskylldrättsliga regelverket var förhindrad att sysselsätta arbetstagaren i hennes säkerhetsklassade anställning. Arbetsdomstolen övervägde om 2 kap. 2 § säkerhetskylldförordningen skulle kunna uppfattas som en regel om rätt till avstängning. Arbetsdomstolen fann dock att regleringen inte var tillräcklig eftersom grunden för avstängningen måste finnas i lag och inte förordning.

Det saknas alltså i dagsläget ett fullgott lagstöd för att stänga av en statligt anställd som inte längre är godkänd för arbete i säkerhetskylld verksamhet. Det finns därför anledning att se över vilka möjligheter till avstängning som bör finnas i en sådan situation. I utredarens uppdrag ingår inte att lämna förslag utanför det statliga området.

Utredaren ska därför

- analysera vilka ytterligare möjligheter som bör finnas att stänga av en statligt anställd när denne inte längre godkänns vid säkerhetsprövningen,
- föreslå under vilka förutsättningar en sådan avstängning ska kunna ske, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Närliggande frågor

Utredaren är oförhindrad att ta upp andra närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beakta de krav på konsekvensbeskrivningar som finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). I detta ingår att bedöma och redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Därutöver ska utredaren analysera vilka konsekvenser de förslag som lämnas har för den personliga integriteten. Utredaren ska vidare redogöra för förslagets förenlighet med Sveriges internationella åtaganden om bl.a. mänskliga rättigheter och konsekvenserna av sina förslag utifrån principen om likabehandling. Utredaren ska också redovisa om förslagen har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen, ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från arbetsmarknadens parter. Utredaren ska även samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner det behövligt. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och inom utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 augusti 2024.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2024:67

Tilläggsdirektiv till utredningen om en förbättrad process för säkerhetsprövningar (Ju 2023:11)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juli 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 juni 2023 kommittédirektiv om en förbättrad process för säkerhetsprövningar (dir. 2023:91).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 november 2024.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrades utvandring. Ju.
54. Vågar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.
60. Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. S.
61. Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare. Fi.
62. En förbättrad modell för presumtionshyra. Ju.
63. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. Ju.
64. Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. Fö.
65. Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. Fö.
66. Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. S.
67. Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. Fi.
68. Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. Ju.
69. Ett nytt konsumentkreditdirektiv. Ju.
70. Tiotandvård – ett förstärkt högkostnadsskydd för tandvård. S.
71. Reglering av hushållens skulder. Fi.
72. Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. S.
73. Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. LI.
74. Fler vägar till arbetslivet. U.
75. Personuppgifter och mediegrundlagarna. Ju.
76. Från överskottsmål till balansmål. Fi.
77. Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. UD.
78. Ett språkrav för språkutveckling. S.
79. Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. Ju.
80. Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. Ju.
81. Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. U.

82. Ökad va-beredskap. KN.
83. Fler vägar till att äga sitt boende.
Del I. En utvidgning av systemet
med ägarlägenheter.
Del II. En lagreglerad modell
för hyrköp av bostäder. Ju.
84. Skärpt kontroll av utländska
fastighetsförvärv. Fö.
85. Effektivare gränsöverskridande inhämt-
ning av elektroniska bevis. Ju.
86. Utformning av och
alternativ för en ny kollektivavtalad
arbetslöshetsförsäkring. A.
87. Ökat uppgiftsutbyte i det brotts-
förebyggande arbetet – skolans och
socialtjänstens behov. U.
88. Säkerhetsprövningar – nya regler. Ju.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöver-skridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]
- Utformning av och alternativ för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [86]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel. [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välbefinnande. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]

- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]
- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]
- Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personaliggare. [61]
- Om ekonomiska styrmedel för en mer cirkulär ekonomi. [67]
- Reglering av hushållens skulder. [71]
- Från överskottsmål till balansmål. [76]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]
- Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster. [64]
- Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig. [65]
- Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv. [84]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]

Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]

Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]

Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]

Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]

En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]

Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Stöd till invandrare utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]

En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

En förbättrad modell för presumtionshyra. [62]

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter. Behov och föreslagna förändringar. [63]

Mottagandelagen. En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande. [68]

Ett nytt konsumentkreditdirektiv. [69]

Personuppgifter och mediegrundlagarna. [75]

Handlingsoffentlighet och handlingar som inhämtas genom straffprocessuella tvångsmedel. [79]

Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll. [80]

Fler vägar till att äga sitt boende. Del I. En utvidgning av systemet med ägarlägenheter. Del II. En lagreglerad modell för hyrköp av bostäder. [83]

Effektivare gränsöverskridande inhämtning av elektroniska bevis. [85]

Säkerhetsprövningar – nya regler. [88]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]

En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Ökad va-beredskap. [82]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. [35]

Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]

Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].

Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Juridiska personers förvärv av lantbruksegendom genom testamente. [73]

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]

En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]

En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]

En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]

Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]

- Stärkt stöd till anhöriga. Ett mer ändamålsenligt stöd till barn och vuxna som är anhöriga. [60]
- Livsviktigt lärande – fler vägar till kunskap för att förebygga suicid. [66]
- Tiotandvård – ett förstärkt högkostnads-skydd för tandvård. [70]
- Stärkt medicinsk kompetens i kommunal hälso- och sjukvård. [72]
- Ett språkrav för språkutveckling. [78]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]
- Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]
- Fler vägar till arbetslivet. [74]
- Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning. [81]
- Ökat uppgiftsutbyte i det brottsförebyggande arbetet – skolans och socialtjänstens behov. [87]

Utrikesdepartementet

- Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]
- Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel. [77]