

2025-09-16

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet

Magnus Lundberg
079-00 63 412
magnus.lundberg@tco.se

Remissyttrande över utredningen Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar (SOU 2025:42)

Ju2025/00915

Härmed inkommer Tjänstemännens centralorganisation, TCO, med en så kallad spontanremiss på utredningen *Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar*. TCO finner det anmärkningsvärt att ingen arbetstagarorganisation finns med på remisslistan. TCO lämnar kommentarer och synpunkter på de förslag eller konsekvenser av förslagen som är av särskilt intresse för TCO.

Sammanfattning

Vad gäller förslaget om att registerkontrollen bör utvidgas till att omfatta fler register och uppgifter tillstyrker TCO vissa av förslagen till utvidgning och avstyrker andra. TCO ser en risk för en kraftigt ökad administration, förlängd process för registerkontroller, att intrånget i den personliga integriteten ökar men att den önskade effekten inte uppnås med de lagda förslagen. Dagens process för säkerhetsprövningar innehåller många utmaningar och TCO delar utredningens uppfattning att det bör göras en översyn av hela säkerhetsprövningsförfarandet.

TCO avstyrker förslaget om att fler uppgifter bör få hämtas vid registerkontroll för deltagande i säkerhetsklass 3 och vid registerkontroll utan placering i säkerhetsklass. TCO anser att frågan behöver utredas ytterligare.

TCO avstyrker utredningens förslag att vissa säkerhetsprövningsbeslut ska anmälas till Säkerhetspolisen. Om ambitionen är en mer centraliserad bedömning bör för- och nackdelar med ett klareringssystem utredas i sin helhet, och inte genom att blanda systemen, som utredningens förslag i praktiken kan komma att innebära.

Vad gäller frågan om förslagets förhållande till skyddet för den personliga integriteten anför utredningen å ena sidan att det kan ifrågasättas om ett samtycke som inhämtas under pågående

anställning eller deltagande kan anses utgöra ett *frivilligt* samtycke. Utredningen konstaterar också att ett samtycke som har lämnats innan utvidgningen av kontrollen sannolikt inte kan anses utgöra ett *informerat* samtycke.

Å andra sidan föreslås inga konsekvensändringar med anledning av det anförda och utredningen gör vidare bedömningen att nytt samtycke enligt 3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen inte behöver inhämtas med anledning av förslaget.

TCO anser att eventuella konsekvenser av detta bör förtydligas, och uppmanar TCO regeringen att i det fortsatta arbetet med frågan analysera utredningens ställningstagande både i förhållande till kravet på samtycke i 3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen och kravet på samtycke i 2 kap. 6 § RF.

Inledning

TCO vill inledningsvis betona att uppgifter som finns i bl.a. belastnings- och misstankeregistret typiskt sett är mycket integritetskänsliga och stor hänsyn måste tas till detta i varje lagstiftningsinitiativ.

TCO ser att det finns situationer och arbetsplatser där uppgifter om personalens lagöverträdelser är av betydelse och måste behandlas. Vid en intresseavvägning väger rätten till den personliga integriteten tungt. TCO utesluter emellertid inte att arbetsgivaren vid vissa utsatta arbetsplatser har ett intresse av registerkontroll.

Ett registerutdrag är dock ett trubbigt verktyg i en rekryterings-situation men kan i vissa fall behövas som ett komplement. Andra metoder, som t.ex. intervjuer och referenstagning, är många gånger effektivare instrument vid en rekrytering.

TCO:s grundinställning är att en person som gjort sig skyldig till brottslighet och sedan avtjänat sitt straff ska kunna verka och arbeta i samhället under samma förutsättningar som andra. Att kunna få och behålla ett arbete kan på ett positivt sätt bidra till en bättre återgång och anpassning till det vanliga livet. Det är lagstiftarens uppgift att ge goda förutsättningar för personer att i första hand bli bedömda utifrån sina yrkesmässiga och personliga meriter och minska risken för att uteslutas från arbetsmarknaden enbart på grund av ett brottsligt förflutet.

Ju fler personuppgifter som är i omlopp, desto större är risken för att dessa personuppgifter kan komma på avvägar, särskilt mot bakgrund av att det också är olika regelverk med olika skyddsbestämmelser som blir tillämpliga i olika situationer. TCO anser att det är

problematiskt att genomföra så många förändringar på så kort tid som sammantaget föreslagits den senaste tiden.

Den ökade omfattningen av register- och bakgrundskontroller har enligt TCO inte vägts upp med ett ändamålsenligt skydd för den personliga integriteten i arbetslivet.

TCO efterfrågar en tydlig och rättssäker intresseavvägning i lag mellan å ena sidan arbetsgivares befogade intresse av att under vissa omständigheter övervaka och kontrollera och å andra sidan arbetssökandes och arbetstagares rätt till skydd för sin personliga integritet. TCO anser att en sådan reglering bör innefatta ett förbud för arbetsgivare att utan stöd i lag kräva att arbetssökande och arbetstagare ska uppvisa eget utdrag från belastningsregistret.

7.5 Registerkontrollen bör utvidgas till att omfatta fler register och uppgifter

TCO:s ställningstagande i denna del baseras på de uppfattningar som framförs i remissvaret från TCO:s medlemsförbund Fackförbundet ST, Försvarsförbundet, Polisförbundet och Tull-Kust.

TCO tillstyrker utredningens förslag om att uppgifter ska kunna hämtas från register som omfattas av rådets rambeslut 2009/315/RIF av den 26 februari 2009 om organisationen av medlemsstaternas utbyte av uppgifter ur kriminalregistret och uppgifternas innehåll. TCO tillstyrker även utredningens förslag om att uppgifter ska kunna hämtas från register som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/186 av den 17 april 2019 om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer (Ecris-TCN) för att komplettera det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister och om ändring av förordning (EU) 2018/1726.

Den utvidgning av kontroller som föreslås får anses som en naturlig del av det europeiska samarbetet inom unionen och den europeiska integrationen som står i proportion till ändamålet.

Integritetsintrånget utvidgas inte till ett nytt område utan det är endast den geografiska begränsningen som ändras. Med det sagt så vill TCO påpeka att det finns EU-stater som har fått kritik för systematiska brister i förhållande till rättsstatens principer bl.a. innefattande domstolars oberoende och omfattande korruption. Det talar för att uppgifterna i vissa fall måste granskas ingående vilket är ytterligare ett argument för att införa en överklagandemöjlighet av säkerhetsprövningsbeslut (se nedan under 7.8).

TCO tillstyrker vidare att i registerkontroll ska kunna ingå uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet samt uppgifter om medborgarskap och uppgifter som behövs för att kunna bedöma rätten att vistas och arbeta i Sverige, som behandlas med stöd av utlänningsdatalagen (2016:27). TCO gör bedömningen att intrånget i den personliga integriteten är relativt litet och att uppgifterna kan ha relevans för säkerhetsprövningen.

TCO avstyrker att i registerkontroll ska kunna ingå uppgifter som förekommer i Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsverksamhet och som behandlas med stöd av lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

Förslaget innebär att den registerkontroll som tidigare gjordes bara för säkerhetsklass 1 och 2 nu också kommer att göras för den lägre säkerhetsklassen 3. Det kan inte uteslutas att det kan finnas tillfällen när skuldsättning och slarv med betalningar kan vara av betydelse också i förhållande till personer placerade i säkerhetsklass 3. Avsaknaden av kriterier för hur uppgifterna i registret ska bedömas och frånvaron av en överklagandemöjlighet av säkerhetsprövningsbesluten medför dock en överhängande risk för att förslaget kan leda till ett ökat antal slentrianmässiga avslagsbeslut även där någon objektiv sårbarhet inte föreligger.

TCO avstyrker vidare att i registerkontroll ska kunna ingå uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1696) om Skatteverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, dock inte uppgifter i Kriminalvårdens säkerhetsregister.

Underrättelseinformation beskrivs i betänkandet som misstankar om pågående brottslig verksamhet som inte kan konkretiseras och där förundersökning inte kan inledas, eller allmänna misstankar om framtida brott. Informationen samlas in från olika håll, bl.a. genom inkommande tips. TCO menar att tillförlitligheten i sådan underrättelseinformation är så pass låg att rättssäkerheten vid säkerhetsprövningar riskeras. Det kan också leda till kontraproduktiva effekter där främmande makt eller organisationer som hotar samhällsordningen sätter i system att lämna anonyma tips för att försöka misstänkliggöra och neutralisera säkerhetsklassad personal.

Slutligen avstyrker TCO förslaget om att i registerkontroll ska kunna ingå uppgifter om omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertaganden av berusade personer m.m., som behandlas med stöd av vägtrafikdatalagen (2019:369).

Bakgrunden till förslaget är att det förhållandet att en person har omhändertagits med stöd av nämnda regelverk kan vara en indikation på att personen i fråga har en missbruksproblematik. Enligt utredningen är uppgifter som kan tala för att den kontrollerade har ett missbruk av relevans för säkerhetsprövningen dels eftersom det rör sig om information som den prövade sannolikt vill dölja och som därför utgör en sårbarhet. Dels eftersom det finns en risk att personer som har ett missbruk tillfälligt eller över tid inte kan uppvisa den pålitlighet som ett deltagande i säkerhetskänslig verksamhet förutsätter.

TCO anser att registret är ett alltför trubbigt instrument för att fånga upp alkoholberoende. Därtill kommer att beslut enligt denna lag inte kan överklagas och att syftet med ett omhändertagande ska vara att värna individens välfärd. Om regeringen går vidare med förslaget i betänkandet vore det ur rättssäkerhetssynpunkt klargörande med tydliga förarbetsuttalande att den nu föreslagna förändringen inte innebär att arbetsgivarens rehabiliteringsskyldighet blir mindre långtgående i säkerhetsklassade anställningar än tidigare.

Avslutningsvis, och oaktat det som anförts ovan, ser TCO en risk för en kraftigt ökad administration, förlängd process för registerkontroller, att intrånget i den personliga integriteten ökar men att den önskade effekten – ett bättre skydd för Sveriges säkerhet – inte uppnås med de lagda förslagen. Dagens process för säkerhetsprövningar innehåller många utmaningar och TCO delar utredningens uppfattning att det bör göras en översyn av hela säkerhetsprövningsförfarandet.

7.6 Fler uppgifter bör få hämtas vid registerkontroll för deltagande i säkerhetsklass 3 och vid registerkontroll utan placering i säkerhetsklass

Som förslaget är utformat avstyrker TCO utredningens förslag om att den utökade registerkontrollen även ska omfatta personer som inte är placerade i säkerhetsklass men som ändå omfattas av säkerhetsskyddslagen, och detta mot bakgrund av att TCO inte anser det klarlagt att det omfattande integritetsintrång den utökade registerkontrollen innebär står i proportion till eventuell ökad säkerhet. TCO anser att frågan behöver utredas ytterligare.

I sammanhanget är det viktigt att påminna om att ursprungssyftet med den tidigare regleringen var att i första hand tillhandahålla ett

verktyg för terroristbekämpning.¹ I förarbetena till den ursprungliga lagen anförs att ”den registerkontroll som skall få göras till förebyggande av terrorism behöver inte bli lika omfattande som när det gäller säkerhetsklassade anställningar och verksamheter”². Detta utvecklas ytterligare: ”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. För bedömningen av risken för olika terroristhandlingar får sådana uppgifter emellertid anses ha en avsevärt mer begränsad betydelse. 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. Av den anledningen kan exempelvis en uppgift om alkoholmissbruk ha betydelse för en kontroll av sådana personer. Samma värde kan den typen av uppgifter inte tillmätas när det gäller bedömningen av risken för olika terroristhandlingar.

Det anförda leder till ståndpunkten att kontrollen till skydd mot terrorism måste vara mer begränsad än när det gäller kontroll i andra fall, och dessutom mer specialiserad.”³

Mot den bakgrunden framstår det som om ursprungssyftet med regleringen möjligen glömts bort. Så vitt TCO kan bedöma medför utredningens förslag visserligen att det är korrekt att påstå, som utredningen gör, att sådana registerkontroller som görs utan placering i säkerhetsklass, med stöd av 3 kap. 15 § säkerhetsskyddslagen, även fortsättningsvis kommer ha samma omfattning som registerkontrollen för säkerhetsklass 3. Denna uppdelning förefaller dock sakna betydelse då utredningens förslag samtidigt innebär att Säkerhetspolisen vid registerkontroll för säkerhetsklass 3 får hämta samma uppgifter om den prövade som vid registerkontroll för säkerhetsklass 1 och 2. Detta torde i praktiken innebära att sådana registerkontroller som görs av personer utan placering i säkerhetsklass kommer ha samma omfattning som registerkontrollen för säkerhetsklass 1. Detta måste anses vara en förskjutning från det ursprungliga syftet med lagen och innebär ett större intrång i den personliga integriteten än vad som avsetts med bestämmelsen. I den aktuella utredningen kan det ifrågasättas om t.ex. förslagen om utlämnande av uppgifter om anmälan enligt 7 kap.

¹ 14 § säkerhetsskyddslag (1996:627). Se även prop. 2017/18:89 s 149f.

² Prop. 1995/96:129 s. 103.

³ A.a. s. 52.

9 § 3 körkortsförordningen (1998:980) eller av uppgifter som förekommer i Kronofogdemyndighetens utsöknings- och indrivningsverksamhet är rimliga mot bakgrund av ursprungsbestämmelsens syfte.

7.7 Registerkontroll för närstående till den prövade

Oaktat det som TCO framfört avseende förslaget att utvidga registerkontrollen till att omfatta fler register och uppgifter delar TCO utredningens bedömning att tillämpningsområdet för de föreslagna utvidgade kontrollerna inte bör utvidgas till att även omfatta kontroll avseende närstående till prövade i säkerhetsklass 3.

7.8 Vissa säkerhetsprövningsbeslut bör anmälas till Säkerhetspolisen

TCO avstyrker utredningens förslag att vissa säkerhetsprövningsbeslut ska anmälas till Säkerhetspolisen.

Inledningsvis vill TCO anföra att tydliga kriterier i regelverket som möjliggör objektiva bedömningar vid säkerhetsprövningar saknas. Kompetensen mellan verksamhetsutövare varierar stort och praxis över hur säkerhetsprövningar genomförts har utvecklats på olika sätt, vilket inte är tillfredsställande vare sig ur ett rättssäkerhets-, likabehandlings- eller säkerhetsperspektiv.

Det finns ett behov av att säkerställa att det sker en enhetlig och förutsägbart bedömning där inte nivån för godkänd säkerhetsklassning varierar mellan olika myndigheter eller mellan olika chefer inom samma myndighet. TCO har tidigare efterfrågat en lagstiftning med tydlig vägledning med konkreta kriterier som kan tala i försvårande respektive förmildrande riktning för att ge vägledning i avvägningen mellan de olika omständigheter som ingår i helhetsbedömningen av den som ska säkerhetsprövas.

Utredningens förslag innebär att uppgifterna i en anmälan kommer att kunna bli en del av underlaget vid en säkerhetsprövning inför andra deltaganden i säkerhets känslig verksamhet; om en person söker en ny säkerhetsklassad anställning vid en annan myndighet så kommer resultat och de omständigheter som angetts i ett tidigare avslagsbeslut att komma nästa myndighet till del.

Den föreslagna anmälningsplikten tycks ha vissa likheter med ett klareringssystem, vilket lagstiftaren hittills valt att inte införa och som skulle innebära en betydande förändring av hur lagstiftaren hittills valt att hantera frågan, där säkerhetsprövningen ska anpassas till en specifik befattning i en specifik säkerhets känslig verksamhet. TCO har visserligen förståelse för problembeskrivningen om att det

inte är en tillfredsställande lösning att en verksamhetsutövare idag kan ha information som skulle kunna vara av betydelse för säkerhetsprövning hos en annan verksamhetsutövare. Med en anmälningsplikt av säkerhetsprövningsbeslut är risken dock stor att de personer som registreras hos Säkerhetspolisen inte har möjlighet att jobba i någon säkerhetskänslig verksamhet, oavsett verksamhetens skyddsvärde. Detta resultat bör ifrågasättas både ur den enskildes perspektiv och ur ett resursperspektiv för systemet som helhet. Som Post- och telestyrelsen (PTS) anför i sitt remissvar väcker förslaget dessutom flera frågetecken kring hur länge uppgifterna ska lagras hos Säkerhetspolisen, i vilket syfte uppgifter får användas och lämnas ut till andra myndigheter, utländska säkerhetstjänster m.fl.

Utredningens förslag om att endast kommunicera avslagsbeslut och inte bifallsbeslut med efterkommande myndigheter kan påverka beslutsprocessen indirekt genom att de mest restriktiva bedömningarna bli normerande för efterkommande aktörer vilket riskerar att underminera förutsättningarna att fatta självständiga, proportionella och objektiva beslut. En sådan utveckling kan leda till en nedåtgående spiral med allt striktare bedömningar.

Om ambitionen är en mer centraliserad bedömning bör istället för- och nackdelar med ett klareringssystem utredas i sin helhet, och inte genom att blanda systemen, som utredningens förslag i praktiken kan komma att innebära.

Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget anser TCO att Säkerhetspolisen och efterkommande myndigheter bör få del av inte bara resultat och omständigheter utan samtliga handlingar som ingår i omprövningsärendet så att en fullständig och rättvisande bild förmedlas vidare. Det skulle vara till fördel i Säkerhetspolisens tillsynsverksamhet och öka rättssäkerheten för den enskilde i kommande säkerhetsprövningar.

Som TCO anført i remissvaret till Säkerhetsprövningar – nya regler (SOU 2024:88) finns det ett behov av att det införs en möjlighet att överklaga säkerhetsprövningsbeslut till en befintlig domstol, vilket blir än viktigare om detta förslag genomförs. Handläggningen bör enligt TCO i första hand ske enligt rättegångsbalkens regler och i andra hand enligt förvaltningsprocesslagens regler men med en förstärkt rätt till muntlig förhandling.

7.11 Förslagets förhållande till skyddet för den personliga integriteten

TCO delar utredningens bedömning om att den löpande registerkontrollen som pågår under hela den tid som den enskilde är placerad i säkerhetsklass måste anses utgöra sådan övervakning av

den enskildes personliga förhållanden som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (RF), och att åtgärderna är sådana att de får anses innebära kontinuerlig övervakning av den enskilde från det allmännas sida.

TCO instämmer vidare i utredningens slutsats att utredningens förslag kommer att leda till en mer omfattande kartläggning och övervakning av enskilda, vilket innebär ett större intrång i den personliga integriteten, särskilt mot bakgrund av att utredningens förslag också innebär att kontrollen kommer att omfatta fler uppgiftskategorier.

Med det sagt så anser TCO att utredningens resonemang om samtycke, i relation till de föreslagna utökningarna av registerkontrollen, inte är helt lätt att följa.

Å ena sidan anför utredningen att registerkontroll som utgångspunkt kräver att den kontrollerade har lämnat sitt samtycke till kontrollen och att det kan ifrågasättas om ett samtycke som inhämtas under pågående anställning eller deltagande, t.ex. i situationer där en redan pågående anställning placeras i säkerhetsklass, kan anses utgöra ett *frivilligt* samtycke. Detta eftersom det är tveksamt om det, för en anställd person, framstår som ett verkligt alternativ att avstå från kontroll. Utredningen anför vidare att det också kan ifrågasättas om ett samtycke till registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen kan anses uppfylla kravet på att det ska röra sig om ett *informerat* samtycke. Detta eftersom den prövade inte får någon fullständig information om vilka uppgifter som kommer att hämtas.

Utredningen konstaterar att ett samtycke som har lämnats innan utvidgningen av kontrollen sannolikt inte kan anses utgöra ett *informerat* samtycke (detta motsägs dock senare i utredningen utan närmare förklaring, då man anför att samtycket rör åtgärden som sådan, och det inte finns något krav på att den kontrollerade ska informeras om vilka uppgifter som får hämtas).

Å andra sidan föreslås inga konsekvensändringar med anledning av det anförda och utredningen gör vidare bedömningen att nytt samtycke enligt 3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen inte behöver inhämtas med anledning av förslaget.

Som TCO förstår situationen torde detta leda till att det åtminstone under en övergångsperiod om ett antal år (Säkerhetspolisen har föreslagit att samtliga ansökningar om registerkontroll ska förnyas i samband med att ändringarna träder i kraft, och att detta bör ske över en treårsperiod) kommer att finnas ett stort antal personer som inte lämnat ett frivilligt och informerat samtycke till de utökade kontrollerna om dessa genomförs, trots att ett sådant samtycke krävs enligt 3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen.

TCO uppmanar regeringen att i det fortsatta arbetet med frågan analysera utredningens ställningstagande både i förhållande till kravet på samtycke i 3 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen och kravet på samtycke i 2 kap. 6 § RF.

Therese Svanström
Ordförande

Magnus Lundberg
Jurist