

2025-04-08

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet

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

Remissyttrande över utredningen Säkerhetsprövningar – nya regler (SOU 2024:88)

Ju2024/02620

Tjänstemännens centralorganisation, TCO, har beretts tillfälle att yttra sig över utredningen *Säkerhetsprövningar – nya regler*. TCO lämnar kommentarer och synpunkter på de förslag eller konsekvenser av förslaget som är av särskilt intresse för TCO.

Inledning

Svensk arbetsmarknad ska präglas av förutsägbarhet och likabehandling, och alla ska kunna lita på att de inte utsätts för orättvis behandling vid bland annat rekryteringar.

Enligt TCO:s erfarenhet skiljer sig sättet och kvaliteten på hur säkerhetsprövningar genomförs mycket åt beroende på var man arbetar, trots att lagen ska gälla lika för alla.

Utredningen har dessvärre inte haft tillräcklig tid och resurser att fullt ut utreda alla frågor som blivit aktuella under utredningens gång. Det gör att utredningens förslag om rätten att överklaga säkerhetsprövningsbeslut nu haltar och behöver kompletteras med ett regelverk kring överprövningsinstans och handläggningsreglerna för denna, vilket TCO kommenterar nedan. I samband med ett sådant fortsatt arbete anser TCO att också frågan om hur eller var säkerhetsprövningar bör genomföras behöver ingå. En utredare bör få i uppdrag att överväga och föreslå krav som ska ställas på den verksamhetsutövare som utför säkerhetsprövningen för att tillförsäkra att den som genomför prövningen har erforderlig kompetens och vägledning att genomföra rättssäkra och enhetliga säkerhetsprövningar och i övrigt är lämplig för uppdraget. Utredaren bör även överväga och föreslå kriterier som kan tala i försvårande respektive förmildrande riktning och som ger vägledning i avvägningen mellan de olika omständigheter som ingår i bedömningen av den som säkerhetsprövas.

7.5.4 Lagreglering om vilka personliga förhållanden som grundutredningen bör omfatta

TCO tillstyrker förslaget om att det i säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska finnas en reglering om vilka uppgifter om personliga förhållanden som normalt är av betydelse för en säkerhetsprövning och som därför bör omfattas av grundutredningen.

Med det sagt så anser TCO att det är en brist att kommittédirektiven inte innehöll ett tydligt uppdrag till utredningen att också undersöka hur eller var säkerhetsprövningar bör genomföras. Utredningen har därför inte lämnat någon närmare vägledning beträffande hur verksamhetsutövarna bör gå till väga för att göra en individuell bedömning av den enskildes lämplighet att ingå i säkerhetskänslig verksamhet eller vilken kompetens eller utbildning som verksamhetsutövare bör ha för att kunna göra korrekta bedömningar.

Detta innebär att de säkerhets- och rättssäkerhetsutmaningar som idag omgärdar systemet med säkerhetsprövningar i stor utsträckning kommer att bestå oaktat utredningens förslag. Avsaknad av tydliga kriterier i regelverket som möjliggör objektiva bedömningar vid säkerhetsprövningar saknas. Vidare har Säkerhetspolisen själv anfört att kompetensen mellan verksamhetsutövare varierar stort och att praxis över hur säkerhetsprövningar genomförts har utvecklats på olika sätt. Vissa verksamhetsutövare kommer att fortsätta att göra svepande och kollektiva bedömningar av enskilda som har anknytning till vissa länder, med resultatet att kvalificerade sökande eller anställda underkänns i onödan, medan andra verksamhetsutövare kommer att släppa igenom individer som inte klarat en säkerhetsprövning för en snarlik tjänst med samma säkerhetsklassning på en annan myndighet. Vissa av dessa frågor kommer eventuellt att kunna lösas om en möjlighet till överprövning införs. Det kommer dock att ta tid, och kommer inte heller att kunna lösa alla frågor. Det är inte tillfredsställande vare sig ur ett rättssäkerhets-, likabehandlings- eller säkerhetsperspektiv.

Under utredningens gång föreslog TCO tillsammans med Civil Rights Defenders att regeringen skulle besluta om ett tilläggsdirektiv om att utredaren skulle överväga och föreslå krav på den verksamhetsutövare som utför säkerhetsprövningen. Det behövs för att tillse att den som genomför säkerhetsprövningen har erforderlig kompetens och vägledning att utföra rättssäkra och enhetliga säkerhetsprövningar och i övrigt är lämplig för uppdraget. Enligt förslaget skulle utredaren även överväga och föreslå kriterier som kan tala i försvårande respektive förmildrande riktning och som ger vägledning i avvägningen mellan de olika omständigheter som ingår i bedömningen av den som ska säkerhetsprövas.

TCO vidhåller att detta är viktigt, och uppmanar regeringen att utreda frågan vidare.

Utredningen för ett resonemang mot att lagstifta om att brottslighet ska utredas redan före registerkontrollen eftersom det skulle kunna uppfattas som ett kringgående av det integritetsskydd som reglerna om registerkontroll är avsedda att ge. Det gäller särskilt mot bakgrund av det som utredningen anför på s. 160 om att endast en mindre del av de uppgifter som förekommer i de register som omfattas av kontrollen lämnas ut för säkerhetsprövning. TCO instämmer i utredningens resonemang i denna del.

Förslaget i denna del tycks alltså utvidga området för vilken brottslighet som kan komma att omfattas av en säkerhetsprövning jämfört med hur brottslighet i praktiken hanteras genom Registerkontrolldelegationens "filtrerande" funktion.

För att bättre överensstämna med 3 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen om registerkontroll föreslår TCO ett generellt tillägg i den föreslagna nya 3 kap. 12 a § säkerhetsskyddslagen med innebörden att *"uppgift får inhämtas endast om den i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen enligt 3 kap. 3 a §"*. Detta skulle innebära ett visst grundskydd för den personliga integriteten genom att utgöra ett golv för den som tillämpar regelverket. Det skulle också förtydliga ambitionen i den föreslagna lagen om att med en grundutredning avses en utredning om personliga förhållanden av *betydelse* för säkerhetsprövningen och vidare inskräpa att det inte finns behov av att inhämta uppgifter som inte kan antas ha betydelse för säkerhetsprövningen. Skulle regeringen i det fortsatta arbetet välja att avstå från ett sådant tillägg föreslår TCO att punkten a) omformuleras till att omfatta *"brottslighet som kan antas ha betydelse för prövningen enligt 3 kap. 3 a §"*, för att bättre spegla förhållandet mellan brottslighet i den föreslagna 3 kap. 12 a § och hur frågan hanteras på grundval av 3 kap. 19 §.

7.5.6 Ansvar för att relevanta uppgifter inhämtas eller lämnas

TCO instämmer i utredningens bedömning att det inte bör införas någon ny bestämmelse om att den som säkerhetsprövningen gäller ska ansvara för att lämna alla uppgifter som kan ha betydelse för säkerhetsprövningen.

TCO anser dock att en komplettering behövs avseende utredningens resonemang om att avsaknad av sådana uppgifter eller andra relevanta brister i efterfrågat underlag kan innebära att den som prövningen gäller inte uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning. TCO anser att det måste framgå att det handlar

om uppgifter som är objektivt relevanta eller rimliga, snarare än att det är upp till verksamhetsutövarens skönsmässiga bedömning att avgöra vilket material som bör ingå. Den som prövningen gäller ska inte underkännas vid en säkerhetsprövning på den grunden att verksamhetsutövaren ställt alltför vida eller oprecisa frågor av typen ”berätta allt av betydelse”.

8 Säkerhetsprövningsbeslut

TCO tillstyrker utredningens förslag i denna del, förutom förslaget om att det införs en ny bestämmelse i säkerhetsskyddslagen om att motivering av säkerhetsprövningsbeslut helt eller delvis får utelämnas i ett antal specifikt angivna fall.

TCO anser att bestämmelsen i 32 § förvaltningslagen (2017:900) om motivering av beslut ska tillämpas inom säkerhetsskyddslagens område. Generellt vill TCO påpeka att krav på att avfatta en skriftlig motivering borgar för beslut av högre kvalitet. En avsaknad av motivering försvårar dessutom en överklagandeprocess då en överprövande instans inte kan följa hur underinstansen resonerat. När det gäller brottmålsdomar som rör Sveriges säkerhet (spioneri, sabotage m.m.) eller domar som gäller överklagande av säkerhetsskyddad upphandling finns ingen motsvarande reglering om att utelämnas motivering trots att behovet av att skydda metoder och vittnen i större utsträckning torde vara påkallat i dessa sammanhang än i det förbyggande säkerhetskyddsarbete som säkerhetsprövningar utgör.

I sådana sammanhang kan sekretesslagstiftningen användas för att sekretessbelägga delar av domskäl eller beslutsmotiveringar. TCO anser att det mot den bakgrunden inte framkommit några skäl som talar för att frångå den reglering som nu gäller. Ett införande av de förslagna undantagen skulle dessutom kunna få till effekt att den som säkerhetsprövas, i avsaknad av ett motiverat beslut, i högre grad än annars, skulle begära ut hela det underlag som ligger till grund för beslutet vilket skulle leda till en ökad administrativ börda för de myndigheter som har att hantera detta.

9 Avstängning av statligt anställda

TCO tillstyrker utredningens förslag att det bör införas lagreglering om möjlighet att stänga av en statligt anställd med anledning av eller inför ett säkerhetsprövningsbeslut.

TCO anser dock att avstängning endast ska få ske i allvarliga situationer, vilket också är utgångspunkten i SOU 2022:8 Rätt och rimligt för statligt anställda. Enligt den äldre lydelsen i Villkorsavtal

mellan Arbetsgivarverket och OFR/S,P,O fick avstängning ske om en arbetstagare på *goda grunder* misstänktes för brottslighet eller annat grovt åsidosättande som kan föranleda skiljande från anställningen. Att "goda grunder" tas bort som kvalifikationsgrund för en avstängning och ersätts med formuleringar av typen *kan antas* är inte en tillfredsställande ordning utan riskerar att öka utrymmet för godtyckliga bedömningar.

Mot den bakgrunden föreslår TCO att den föreslagna 22 b § formuleras enligt följande:

En arbetstagare får stängas av från arbetet

1. under en skälig utredningstid om det framkommit omständigheter som *på goda grunder* 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 *på goda grunder* inte ansetts lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten

Vidare delar TCO utredningens bedömning om att arbetstagaren ska få behålla sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden, om något annat inte följer av kollektivavtal. TCO tillstyrker också utredningens förslag att det införs en ny bestämmelse i lagen (1994:260) 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.

10.4 Ska säkerhetsprövningsbeslut få överklagas?

TCO tillstyrker förslaget om att säkerhetsskyddslagens reglering om överklagandeförbud ändras och att 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.

10.4.3 Övriga säkerhetsprövningsbeslut

Som utredningen konstaterar säkerhetsprövas även andra personkategorier, såsom arbetsökande, uppdragstagare före och under ett deltagande i säkerhetskänslig verksamhet, värnpliktiga samt sökanden till och studenter vid polisutbildningen. TCO anser att av rättssäkerhetsskäl bör överklagandemöjligheten också gälla andra personkategorier än arbetstagare. TCO delar utredningens uppfattning om att denna fråga behöver utredas ytterligare då utredningen i denna del tvingats konstatera att utredningstid och utredningsresurser för detta saknats.

10.6 Konsekvenser för arbetsrättsliga tvister

I utredningen förs ett resonemang om att införandet av en separat överklagandemöjlighet av säkerhetsprövningsbeslut skulle innebära att det inte längre finns något behov av en indirekt prövning i Arbetsdomstolen.

TCO vill i detta sammanhang påminna om att viss arbetsrättslig lagstiftning bygger på EU-rättsakter, t.ex. diskrimineringslagen och visselblåsarlagen. Det finns härvid principer om EU-rättens företräde framför nationell rätt, krav på effektiva rättsmedel och sanktioner vid överträdelse av EU-rätten. I en situation där säkerhetsprövningsregelverket felaktigt använts för att ”göra sig av med” en medarbetare som t.ex. visselblåst om ett missförhållande hos arbetsgivaren måste frågan om visselblåsarlagstiftningens tillämplighet fortfarande hanteras av Arbetsdomstolen, om inte en ny eller annan överklagandeinstans ges rätt att överpröva såväl säkerhetsprövningsbeslutet som frågor kopplade till lagstiftning som härrör ur EU-rätten. Det innebär att Arbetsdomstolen även fortsättningsvis inom ramen för en arbetstvist måste kunna göra en indirekt prövning av om en arbetsgivares agerande i samband med ett säkerhetsprövningsbeslut kränker EU-rätten.

11 En ny myndighet för överprövning av säkerhetsprövningsbeslut

Som övergripande inspel angående frågan om var en överprövning av säkerhetsprövningsbeslut bör hanteras vill TCO anföra att det är av avgörande betydelse för legitimiteten för eventuella lagändringar att det nuvarande rättsläget inte försämras för den enskilde. Mot den bakgrunden förordar TCO i första hand att rättegångsbalkens bestämmelser om tvistemål i tillämpliga delar gäller för dessa mål och med förslagsvis Stockholms tingsrätt som exklusivt forum utifrån domstolens vana att handlägga säkerhetskänsliga mål. Det finns exempel på beslut av förvaltningsrättslig karaktär som hanteras av allmän domstol, vilket i sammanhanget skulle kunna passa bättre för

att inkludera också de privata verksamhetsutövarna. Det är vidare en fördel att pröva ett överklagande i allmän domstol eftersom invändningar som rör frågor om diskriminering, visseblåsning, hindrande av skyddsombud m.m. då kan handläggas inom ramen för samma rättegång. För att inte den enskilde av kostnadsskäl ska dra sig för att få sin sak prövad bör staten alltid stå för sina rättegångskostnader oavsett utgången i sakfrågan.

I andra hand föreslår TCO att överprövning av säkerhetsprövningsbeslut ska handläggas enligt förvaltningsprocesslagens (1971:291) regler med förslagsvis Förvaltningsrätten i Stockholm som exklusivt forum utifrån sin vana att handlägga säkerhetskänsliga mål.

11.6.2 Partsinsyn hos nämnden

TCO anser att partsinsynen inte ska begränsas utöver vad som gäller idag vid en indirekt prövning i Arbetsdomstolen, och åtminstone inte gå längre än vad förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn idag medger. Det är viktigt att part ges tillgång till allt som tillförts överklagandemålet i sak för att kunna bemöta vad som anförs av motparten. Partsinsynen kan också användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt, så att t.ex. 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 öka förståelsen för utgången i ärendet.

11.6.3 Ombud

Utredningen gör bedömningen att rättssäkerhetsskäl talar för att den klagande bör ha rätt att företrädas av ett särskilt utsett ombud som kan få tillgång till mer material i ärendet än klaganden själv, men konstaterar att frågan om särskilt utsedda ombud behöver utredas ytterligare. TCO instämmer i utredningens bedömning att frågan behöver utredas vidare.

Till det fortsatta arbetet med frågan föreslår TCO en alternativ ordning där den säkerhetsprövade har möjlighet att själv välja ombud men att den nämnd som utredningen föreslår då den ska utse ombud kan göra en (restriktiv) bedömning av om det i det specifika fallet finns anledning att, av säkerhetsskäl, i stället hänvisa till ett särskilt utsett ombud.

Det är TCO:s uppfattning att det i majoriteten av ärenden om säkerhetsprövningar inte framkommer skyddsvärda uppgifter (avseende t.ex. rikets säkerhet eller motsvarande) utan att det i första

hand handlar om frågor som är hänförliga till den enskilde arbetstagaren snarare än verksamheten. Den enskildes förtroende för sitt ombud och rätten att välja detsamma är en principiellt viktig fråga. Därför framstår det som en oönskad lösning att man som huvudregel enbart ska ha tillgång till särskilt utsedda ombud. Då utredningen föreslår att ombud bör utses i samband med att den prövade överklagar säkerhetsprövningsbeslutet, förespråkar TCO att den säkerhetsprövade ska ha möjlighet att själv välja ombud om inte övervägande säkerhetsskäl talar för ett sådant särskilt utsett ombud. Det är av yttersta vikt att kostnaden för ombud bärs av det offentliga, och detta gäller i synnerhet om den säkerhetsprövade inte får möjlighet att själv välja ombud.

För det fall regeringen går vidare med utredningens förslag anser TCO att den föreslagna kretsen av särskilda ombud bör utökas till att omfatta personer som är eller har varit advokat eller varit ordinarie domare *eller har motsvarande kompetens*.

11.6.4 Muntlig förhandling

Utredningen gör bedömningen att förfarandet som huvudregel bör 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.

Utredningen gör därför bedömningen att en reglering bör införas om att nämnden ska hålla muntlig förhandling om en enskild part begär det och det inte är uppenbart obehövt.

Då muntlig bevisning har varit central i de mål där Arbetsdomstolen genomfört sin indirekta prövning så föreslår TCO att det införs en kompletterande bestämmelse motsvarande den som finns i 46 kap. 12 § skatteförfarandelagen (2011:1244), dvs. att muntlig förhandling ska hållas om en enskild part begär det och att den enskilde ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling. TCO föreslår därmed också att ”uppenbart obehövt” eller motsvarande stryks i den fortsatta hanteringen av frågan.

Therese Svanström
Ordförande

Magnus Lundberg
Jurist