

Datum  
2019-04-05

Diariennr  
KST 2019/09

Ert datum  
2018-12-20

Ert diariennr  
Ju2018/05292/L4

Justitiedepartementet

### **Betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82)**

Kammarrätten inser att det finns ett behov av en skärpt reglering på det aktuella området. De föreslagna ändringarna i den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) innebär samtidigt utökade skyldigheter för enskilda aktörer och att möjligheter till långtgående ingripanden och sanktioner införs. Detta ställer enligt kammarrättens mening höga krav på tydlighet och förutsebarhet, särskilt när det gäller vem som omfattas av lagen och vad som åligger denne. De föreslagna bestämmelserna innebär genomgripande förändringar som inte fullt ut tycks gå att införliva i den nya säkerhetsskyddslagen. En omstrukturering av hela lagen bör därför övervägas.

Kammarrätten lämnar följande synpunkter på det remitterade förslaget.

#### **Författningsförslagets tydlighet**

Författningsförslaget är i vissa delar svårt att följa på grund av dels dess struktur, dels att bestämmelserna innehåller avancerade begrepp som inte har en tydlig rättslig eller språklig innebörd. Vidare förekommer omfattande korshänvisningar som försvårar läsningen. Med hänsyn till detta ges i det följande vissa förslag på förtydliganden.

#### *Behov av att tidigt definiera väsentliga begrepp*

Genom en definitionslista i lagens inledning, där väsentliga begrepp definieras, skulle upprepade begreppsförklaringar och paragrafhänvisningar kunna undvikas i efterföljande lagtext. Begrepp som med fördel skulle kunna definieras är, utöver befintliga definitioner i 1 kap. 1 och 2 §§, t.ex. *tillsynsmyndighet*, *verksamhetsutövare* (den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet) och *utomstående part*.

---

**Postadress**  
Box 2302  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Birger Jarls Torg 5

**Telefon**  
08-561 690 00

**Telefax**  
08-14 98 89

**E-post:** [kammarrattenistockholm@dom.se](mailto:kammarrattenistockholm@dom.se)

**Internet:** [www.kammarrattenistockholm.domstol.se](http://www.kammarrattenistockholm.domstol.se)

Även *vissa förfaranden*, som används som kapitelrubrik i 2 a kap., är ett begrepp som borde förtydligas.

Begreppet *tillsynsmyndigheten* definieras på flera ställen (2 kap. 1 a §, 2 a kap 3 § och 4 b kap. 1 §) genom hänvisningar till 4 a kap. 1 §. Samtidigt noteras att definitionerna skiljer sig något åt, då det i 4 a kap. 1 § uttrycks som tillsyn över *säkerhetsskyddet*, medan det i 4 b kap. 1 § beskrivs som tillsyn över *verksamheten*. Det framgår inte om det finns något skäl till denna skillnad.

#### *Behov av en klarare struktur*

På grund av att de föreslagna nya kapitlen är omfattande i förhållande till den befintliga lagen blir kapitelindelningen ologisk och bör ses över.

Det framstår som inkonsekvent att 2 a kap. innehåller bestämmelser om både skyldigheter för verksamhetsutövare och befogenheter för tillsynsmyndigheten. Detta då 2 kap. innehåller en rubrik om verksamhetsutövares skyldigheter och det också i 4 a och 4 b kap. finns bestämmelser om tillsynsmyndighetens befogenheter. En tydligare ordning vore att separera bestämmelser som handlar om tillsynsmyndighetens befogenheter från bestämmelser som avser verksamhetsutövares skyldigheter.

Det är vidare missvisande att bestämmelsen om krav på säkerhetsskyddschef ligger i 2 kap. tillsammans med bestämmelserna om säkerhetsskyddsavtal, eftersom detta krav inte är kopplat till skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal. Kravet gäller redan vid verksamhet som omfattas av lagen och bestämmelsen borde snarare placeras i anslutning till bestämmelsen om anmälningsplikt.

Därutöver bör behovet av en bestämmelse som återger proportionalitetsprincipen övervägas. Principen återfinns redan i bl.a. regeringsformen och i 5 § förvaltningslagen (2017:900). Om bestämmelsen behålls vore det lämpligt att placera den i lagens inledande kapitel. Som proportionalitetsprincipen kommer till uttryck i förslaget (2 a kap. 1 §) är den bara knuten till åtgärder enligt det kapitlet. Detta är inte rättvisande eftersom proportionalitetsprincipen – oberoende av om den anges i lagtexten – gäller för lagens hela tillämpningsområde, t.ex. även vid ingripanden och sanktioner enligt 4 a och 4 b kap.

#### *Andra otydligheter*

Av hänvisningen i 2 a kap. 6 § till 2 § i samma kapitel framgår inte klart att den också omfattar det krav på dokumentation som ställs i 2 § tredje stycket.

En annan otydlighet i 2 a kap. är att det inte framgår av lagtexten att skyldigheten att samråda med tillsynsmyndigheten inträder först efter att den särskilda säkerhetsbedömningen och lämplighetsprövningen har gjorts.

### **Verksamhetsutövares skyldigheter**

#### *Samrådsskyldighet (6.8 och 7.10)*

Kammarrätten ställer sig frågande till det föreslagna förfarandet med samråd och

anser att ett tillståndsförfarande i stället borde övervägas.

Den föreslagna ordningen uppvisar stora likheter med ett tillståndsförfarande genom att samrådet avslutas genom antingen ett förbud eller vad som enligt författningsskomentaren (s. 522) får uppfattas som ett tillstånd att gå vidare.

Om förfarandet med samråd behålls finns ett behov av att specificera vad som avses med detta, särskilt eftersom en sanktionsavgift kan komma att tas ut om samrådsskyldigheten inte fullgörs. Eftersom förvaltningslagen inte innehåller några specifika bestämmelser om samråd behövs närmare regler om handläggningen av sådana ärenden. Det bör t.ex. klargöras hur ett samrådsförfarande ska initieras av en verksamhetsutövare och vad som krävs för att samrådsskyldigheten ska anses fullgjord.

#### *Uppföljning under avtalstiden och ändrade förhållanden (6.11)*

Av den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 b § framgår inte vem som ansvarar för att kontrollera efterlevnaden av och att revidera ett säkerhetsavtal som en utomstående part (tillika verksamhetsutövare) har ingått med en underleverantör. Ligger det primära ansvaret hos den utkontrakterande myndigheten eller hos den verksamhetsutövare som har anlitat underleverantören?

### **Tillsyn**

#### *Utspridd och överlappande reglering om förelägganden (8.11)*

Det är inte tydligt vilken bestämmelse som ger stöd för ett föreläggande eftersom tillsynsmyndighetens möjligheter att besluta om förelägganden regleras i flera olika paragrafer som i vissa delar verkar överlappa varandra.

Bestämmelser om rätt för tillsynsmyndigheten att besluta om förelägganden finns i flera paragrafer i 2 a kap. men också i 4 a kap. och 4 b kap. Bestämmelsen om åtgärdsförelägganden i 4 b kap. 1 § är generellt utformad och tycks överlappa i vart fall bestämmelsen om föreläggande att vidta åtgärder i 2 a kap. 3 §. Att det inte är tydligt vilken bestämmelse som ger stöd för ett föreläggande kan leda till tolknings- och tillämpningsproblem, särskilt då bara vissa förelägganden får förenas med vite.

#### *En ny tillsynsstruktur (8.7)*

Kammarrätten ser en risk för att rättsområdet kan bli svårt att överblicka när tillsynsmyndigheterna får meddela föreskrifter inom sina respektive ansvarsområden. Det är dock positivt att tillsynsmyndigheterna först ska samråda med de samordnande myndigheterna.

I den fortsatta beredningen bör även utredas och förtydligas vilken tillsynsmyndighet som ska vara ansvarig när en aktör verkar på flera områden. Utredningen tycks ha underskattat den problematik som kan antas uppstå (s. 389 f.).

#### *Förbud (6.8.1 och 7.10.6)*

Det saknas en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten får besluta att ett förbud

enligt 2 a kap. 3, 7 eller 9 § ska gälla omedelbart. En sådan bestämmelse bör övervägas eftersom förbud endast kommer att aktualiseras när det kan uppstå en allvarlig skada eller synnerligen allvarlig skada för Sveriges säkerhet (s. 265).

### **Sanktioner**

Kammarrätten ser generellt positivt på förslaget att ta ut sanktionsavgift men vill framhålla följande.

#### *Överträdelser som ska leda till sanktionsavgift (9.8)*

Kammarrätten ifrågasätter behovet av att ta ut sanktionsavgift vid underlåtelse att anmäla att den säkerhetskänsliga verksamheten har upphört. Det framstår som tveksamt att en sådan underlåtelse riskerar att motverka upprätthållande av ett väl anpassat säkerhetsskydd eller leda till allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet.

Det är otydligt om det bara är en underlåtelse att *utse* en säkerhetsskyddschef som ska leda till en sanktionsavgift. I 2 kap. 6 c § föreskrivs flera andra krav, t.ex. förbud mot delegation och krav på direkt underställning den som är ansvarig för verksamhetsutövarens verksamhet och det är oklart om även överträdelser i dessa avseenden ska leda till en sanktionsavgift.

### **Överklagande**

#### *Överklagande av beslut enligt den andra kontrollstationen (6.10.3 och 7.12)*

Kammarrätten har inget att invända emot att Förvaltningsrätten i Stockholm blir specialforum. Kammarrätten anser dock att ordningen med beslut som får överklagas till domstol respektive till regeringen bör utredas vidare, bl.a. när det gäller risken för parallella processer om samma sak i förvaltningsdomstol och hos regeringen.

#### *Om domstolsprövningen m.m. (6.10.5)*

I betänkandet anges gällande motiveringsplikten att det får förutsättas att avgöranden utformas på ett sådant sätt att uppgifter som med hänsyn till Sveriges säkerhet inte får komma till partens kännedom inte röjs genom att de tas in i avgörandet. Kammarrätten vill härvid understryka vikten av att domstolen får ett tillräckligt beslutsunderlag för att kunna göra sådana avvägningar.

### **Konsekvenser**

#### *Förslagets förhållande till egendomsskyddet och näringsfriheten samt rätten till ersättning (6.13)*

Frågan om rätt till ersättning bör utredas vidare.

Kammarrätten ifrågasätter det föreslagna systemet med ex gratia-ersättning (s. 283). Sannolikt kommer enskilda som drabbas av rådighetsinskränkningar, ingripanden m.m. att överväga att föra skadeståndstalan med stöd av 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207).

*Domstolarna (11.3.5)*

Kammarrätten vill framhålla nödvändigheten av att domstolarna garanteras nödvändiga medel för att kunna hantera den ökade regleringen på området. Tillförandet av nya måltyper och den allt mer komplexa och omfattande regleringen på området tillsammans med utökade kontroll- och tillsynsuppgifter för tillsynsmyndigheterna kommer att innebära ett ökat antal mål hos Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm. Dessutom är det delvis fråga om nya regler och måltyper där det kommer krävas ledning av rättstillämpningen. Målen torde på grund av deras komplexitet ofta vara mycket arbetskrävande. Målen torde även kräva säkerhetsklassad personal.

---

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Thomas Rolén. I den slutliga beredningen har även lagmannen Eva-Lotta Hedin deltagit. Föredragande har varit fiskalerna Anton Frykstrand och Madeleine Sjödin.

Thomas Rolén

Eva-Lotta Hedin

Anton Frykstrand

Madeleine Sjödin

Kopia till

Övriga kammarrätter

Hovrätterna

Förvaltningsrätterna under Kammarrätten i Stockholm

Justitiedepartementet, expeditionschefen och enheten DOM

Domstolsverket

Kammarrättens intranät

Tidningarnas telegrambyrå