

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet
och samhällets krisberedskap
103 33 Stockholm
Sverige

Beredningsdatum
2022-12-13

Magnus Lundberg
+46790063412
magnus.lundberg@tco.se

Säkerhetspolisens hemställan om skärpta krav på underlag vid säkerhetsprövning

Ju2022/01969

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över remissen Säkerhetspolisens hemställan om skärpta krav på underlag vid säkerhetsprövning. TCO lämnar kommentarer och synpunkter på de förslag eller konsekvenser av förslaget som är av särskilt intresse för TCO.

Allmänt

TCO delar uppfattningen som framförs i hemställan om att dagens regelverk inte ger den ledning som är nödvändig, och att tydlighet saknas i säkerhetsprövningsprocessen. För att komma till rätta med den problematik som beskrivs i hemställan instämmer TCO i att författningsändringar kan behöva göras där det närmare framgår vilka krav på utredning som gäller vid säkerhetsprövning. TCO anser dock att de föreslagna regleringarna öppnar för ett större utrymme av godtycke vid bedömningarna än vad nu gällande regelverk innebär. TCO ifrågasätter vidare om de förslag till författningsändringar som lämnas i hemställan kommer att leda till att den eftersträvade tydligheten uppnås.

TCO anser vidare att en ändring av det slag som föreslås, som kan komma att få betydande konsekvenser för såväl enskilda som för myndigheter, kräver en annan typ av beredning än den som förevarit. En i sammanhanget relativt kortfattad hemställan från en myndighet om en förordningsändring, som i förlängningen riskerar att förändra förutsättningarna för att tillämpa grundlagsreglerade stadganden, kan inte anses vara tillräckligt underlag för ett beslut som kan få svåröverblickbara konsekvenser för den enskilde. TCO anser att frågan måste beredas ytterligare, både bredare och djupare, än vad som hittills tycks ha skett. Det är särskilt angeläget eftersom den framtida tillämpning av förordningen är omgärdad av en omfattande sekretess som innebär att den som är berörd i det enskilda fallet inte har någon insyn i det egna ärendet. Det är därför av stor vikt för lagstiftningens legitimitet och de berörda tjänstemännens tilltro till

lagstiftningen att beredningen har skett på ett mycket grundligt och korrekt sätt. TCO vill i sammanhanget också lyfta vikten av att en framtida utredning även analyserar hur rättssäkerheten kan stärkas vilket inkluderar frågan om huruvida den praxis som utvecklats genom Arbetsdomstolens domar behöver fyllas ut med ytterligare processuella regler för att öka skyddet för den enskilde. Mot den bakgrunden anser TCO också att den här frågan i första hand borde regleras i lag snarare än i förordning och i myndighetsinterna föreskrifter. På de ovan nämnda grunderna avstyrker TCO förslaget i sin helhet, men lämnar också specifika kommentarer om de föreslagna formuleringarna.

Säkerhetsskyddsförordning (2021:955) 5 kap. 2 §

Säkerhetspolisen föreslår att säkerhetsskyddsförordning (2021:955) 5 kap. 2 § ändras.

TCO anser att den ändring som föreslås i första stycket, och då särskilt formuleringen ”annan anknytning till utlandet”, är vag och tycks inbegripa också relativt svaga kopplingar till utlandet. Detta blir tydligare också mot bakgrund av exemplifieringen i löptexten i dokumentet. I kombination med den risk för godtyckliga bedömningar som förslaget i övrigt öppnar för (se nedan), kan förslaget komma att innebära en betydande svårighet att förutse vilka kopplingar som kan vara av relevans och hur dessa ska bedömas.

Av ändringsförslaget, där ett nytt andra stycke föreslås, framgår vidare att ”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.”

Enligt regeringsformen (1974:152) och lag (1994:260) om offentlig anställning ska vid beslut om statliga anställningar avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Med den föreslagna formuleringen om att ”den som prövningen gäller ansvarar för att lämna alla uppgifter som kan ha betydelse för prövningen” anser TCO att det finns en risk för att de objektiva bedömningskriterierna om förtjänst och skicklighet sätts ur spel. Om en rekryterande myndighet ges rätt att själv avgöra vilka och hur många uppgifter som kan ha betydelse för prövningen finns det en betydande risk för godtycke, särskilt om en sökande bedöms som besvärlig eller om rekryterande chef av någon anledning hellre vill rekrytera en mindre kvalificerad sökande. Att en sökande inte lämnat alla uppgifter som kan ha betydelse för prövningen innebär ett hinder mot godkänd säkerhetsprövning innan någon faktisk

säkerhetsprövning genomförts, vilket ger stort utrymme för att ställa krav som en sökande inte har möjlighet att uppfylla om en rekryterande chef av olika anledningar inte vill anställa en person.

TCO anser vidare att den föreslagna formuleringen om att ”för en godkänd säkerhetsprövning måste uppgifterna, oavsett om de härstammar från Sverige eller utlandet, kunna bedömas som tillförlitliga” inte innebär ett förtydligande i det avseende som hemställan efterlyser. Det innebär snarare ytterligare ett rekvisit som måste tolkas, vilket riskerar att leda till att säkerhetsprövningsprocessen snarare blir ännu otydligare och svårtolkad än tvärtom. Hemställan ger heller ingen vägledning kring hur begreppet ”tillförlitliga” ska tolkas och vad som avses med bedömningsgrunden.

I hemställan påpekas ett problem med att begränsade möjligheter att genomföra bakgrundskontroll öppnar möjligheter för främmande makt att fabricera identiteter och skicka en person till Sverige för att på sikt söka en säkerhetsklassad befattning. Inget i de föreslagna regleringsändringarna tycks åstadkomma någon förändring i det avseendet, utan även här är resultatet möjligen det motsatta. Man kan mycket väl föreställa sig en situation där den som med onda avsikter söker en säkerhetsklassning kommer att, med ”ursprungslandets” benägna bistånd, skaffa fram uppgifter som kan bedömas som ”tillförlitliga” medan den som med goda avsikter söker en motsvarande tjänst kommer att ha betydligt svårare att göra detsamma. En politisk flykting eller dissident från ett för Sverige antagonistiskt land kommer av naturliga skäl ha betydligt sämre möjligheter att från ”ursprungslandet” anskaffa uppgifter som är av den kvalitet och omfattning att de kan bedömas som ”tillförlitliga”.

Frågan är också om formuleringen ”kunna bedömas” innebär att uppgifterna objektivt ska kunna bedömas som tillförlitliga eller om de faktiskt ska ha bedömts som tillförlitliga. Om det är det förstnämnda som avses saknas underlag kring när uppgifter objektivt ska kunna anses vara tillförlitliga. Om det är det senare som ska anses vara innebörden riskerar även det att medföra ett betydande mått av skönsmässighet; en bedömning av hypotetiskt sett samma uppgifter kan få olika utfall beroende på av vem bedömningen utförs.

Sammanfattningsvis anser TCO dels att den föreslagna regeländringen riskerar att medföra godtyckliga bedömningar i strid med regeringsformens krav på förtjänst och skicklighet, och dels inte innebär det förtydligande som Säkerhetspolisen eftersträvar, utan riskerar snarare att få motsatta konsekvenser.

Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1) 6 kap. 2 §

Det framgår av hemställan att Säkerhetspolisen avser att ändra i sina föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1). I den tänkta ändringen framgår att ”när den som prövas har utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet, ska vid bedömningen särskild vikt läggas vid det säkerhetshot mot Sverige som landet ifråga utgör.” TCO vill här påpeka att det nya regelverket i större utsträckning än tidigare skapar en osäkerhet för den som redan har godkänts i en säkerhetsprövning, beroende på om det land man har en anknytning till ändrar sin relation till Sverige och hur den relationen bedöms. En anställd kan alltså, också efter lång och lojal tjänstgöring, underkännas i en säkerhetsprövning av orsaker som ligger helt bortom den egna kontrollen.

Konsekvenser av förslaget

Av hemställan framgår att förslaget inte bedöms medföra några ekonomiska konsekvenser, vare sig för myndigheter eller privata verksamhetsutövare under säkerhetsskyddslagen. TCO ifrågasätter konsekvensbedömningen i den delen, då man i den tidigare delen av samma konsekvensbedömning anger att personer som redan är anställda kan bli underkända i den löpande säkerhetsprövningen, vilket är en följd som respektive verksamhetsutövare behöver hantera. Detta innebär att förslaget kan komma att få ekonomiska konsekvenser också för myndigheter eller privata verksamhetsutövare under säkerhetsskyddslagen, då dessa sannolikt kommer att behöva hantera ett ökande antal ärenden ur ett arbetsrättsligt perspektiv (omplaceringar, nyrekryteringar etc.).

Therese Svanström

Ordförande

Magnus Lundberg

Jurist