

REMISSYTTRANDE

2025-04-10

FRA beteckning

Dnr 2025FRA98-2

Justitiedepartementet

Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet

Er handläggare

Robert Tischner

FRA handläggare

Viktor Berg

Ert datum

2025-01-14

FRA föreg. datum

Er beteckning

Ju2025/02620

FRA föreg. beteckning

Betänkandet Säkerhetsprovning – nya regler (SOU 2024:88)

Försvarets radioanstalt (FRA) har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – följande synpunkter på förslagen i betänkandet.

FRA:s synpunkter följer betänkandets disposition.

7.5.4 Lagreglering om vilka personliga förhållanden som grundutredningen bör omfatta (s. 155)

FRA tillstyrker utredningens förslag till reglering om vilka uppgifter om personliga förhållanden som bör omfattas av grundutredningen (3 kap. 12 a § säkerhetsskyddslagen i utredningens förslag). Att på detta sätt göra det tydligt att utgångspunkten är att en grundutredning omfattar de uppräknade personliga förhållandena kan förväntas leda till en mer enhetlig tillämpning och i förlängningen ett förstärkt säkerhetsskydd i Sverige. Att bestämmelsen anger att en grundutredning *bör* omfatta de uppräknade förhållandena framstår som rimligt mot bakgrund av att utredningsbehoven kan se olika ut hos olika verksamhetsutövare. Hos en del verksamhetsutövare kommer bestämmelsen sannolikt i praktiken fungera som ett ska-krav.

8.3.3 Motivering av säkerhetsprövningsbeslut (s. 211)

FRA har inte någon invändning mot utredningens förslag i sak, men anser att den föreslagna lydelsen av 3 kap. 4 f § andra stycket säkerhetsskyddslagen gör det otydligt när punkterna 2 och 3 ska tillämpas.

Med den föreslagna lydelsen framgår det inte av lagtexten om det måste finnas en koppling mellan att det finns ett befogat intresse av att förhindra att metoder för säkerhetsprövning röjs (andra punkten), respektive att det finns skäl att skydda anonymitet hos någon som lämnat uppgifter i säkerhetsprövningen (tredje punkten) och behovet av att utelämna motiveringen helt eller delvis. För att markera att de nya grunderna för att utelämna en motivering inte ska tillämpas med samma återhållsamhet som den grund som är hämtad från 32 § förvaltningslagen (2017:900) kan det uttryckas som att en motivering i dessa fall får utelämnas helt eller delvis ”om det behövs” med hänsyn till respektive grund. Enligt FRA bör punkterna också ordnas utifrån hur restriktivt de är avsedda att tillämpas. FRA föreslår därför att 3 kap. 4 f § andra stycket säkerhetsskyddslagen utformas enligt följande.

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

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

9.4.2 Nya regler om avstängning i lagen om offentlig anställning (s. 227)

FRA tillstyrker utredningens förslag att arbetstagare i vissa fall ska få stängas av från arbetet.

9.4.7 Interimistisk prövning (s. 243)

FRA avstyrker utredningens förslag att det ska vara möjligt att få avstängningsbeslutet prövat interimistiskt om grunden för avstängningsbeslutet är 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.

Ett beslut om utredningsavstängning förutsätter enligt utredningens förslag i avsnitt 9.4.2 att det kommit fram 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. Som utredningen framhåller finns det då inte något rättsligt hinder att låta arbetstagaren utföra sina arbetsuppgifter i sådan verksamhet. Givet att det kommit fram sådana omständigheter är det enligt FRA:s uppfattning ändå olämpligt att arbetstagaren interimistiskt återgår till sina arbetsuppgifter.

Vidare menar utredningen att den interimistiska prövningen bör kunna handla om huruvida det finns skäl för en omprövning och om åtgärden är proportionerlig. En sådan prövning tycks därmed förutsätta att den prövande instansen tar del av alla de uppgifter som ligger till grund för beslutet. Uppgifterna kommer sannolikt i många fall vara säkerhetsskyddsklassificerade eller av andra skäl skyddsvärda. Även intresset av att begränsa spridningen av sådana uppgifter talar därmed för att det inte bör införas en möjlighet till interimistisk prövning av beslut om utredningsavstängning.

Slutligen framgår det av utredningens förslag att en utredningsavstängning ska vara en tillfällig åtgärd, begränsad till en skälig utredningstid, där arbetstagaren som utgångspunkt får behålla sin lön och andra anställningsförmåner. Mot bakgrund av detta och vid en avvägning mot de motstående intressen som redovisats ovan anser FRA att det inte bör införas en möjlighet till interimistisk prövning av beslut om utredningsavstängning.

10.4 Ska säkerhetsprövningsbeslut få överklagas? (s. 256)

FRA avstyrker utredningens förslag.

FRA anser inledningsvis att en så betydande förändring av regelverket för säkerhetsprövningar som förslaget skulle innebära inte bör genomföras utan att det först tagits fram och remitterats ett heltäckande förslag till reglering, med tillhörande konsekvensanalys. FRA instämmer därmed i utredningens bedömning att förslaget om att säkerhetsprövningsbeslut i vissa fall ska få överklagas inte kan genomföras utifrån befintligt underlag.

FRA uppfattar som ett avgörande skäl för utredningens förslag att nuvarande reglering i vissa fall bedöms vara oförenlig med artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Det gäller situationen när någon annan än den prövade arbetstagarens arbetsgivare fattar säkerhetsprövningsbeslutet och det därför inte finns möjlighet till en indirekt prövning av ett säkerhetsprövningsbeslut inom ramen för en arbetstvist. FRA anser att analysen i den här delen

skulle behöva nyanseras, utifrån att det bör tillhöra undantagen att arbetstagare för sin anställning är helt beroende av ett positivt säkerhetsprövningsbeslut från någon annan än arbetsgivaren. FRA saknar också resonemang om det proportionerliga i att med hänvisning till den här begränsade gruppen arbetstagare införa en så generell möjlighet för arbetstagare att överklaga säkerhetsprövningsbeslut som förslaget innebär. Det framgår inte av betänkandet vilka alternativa lösningar utredningen har övervägt. Enligt FRA:s uppfattning bör förslaget inte gå utöver vad som följer av Sveriges internationella åtaganden.

Utredningen bedömer i avsnitt 11.6.2 att förslaget skulle innebära att det finns behov av förhållandevis långtgående begränsningar av partsinsynen. Utredningen bedömer vidare i avsnitt 11.6.3 att den som överklagar ett säkerhetsprövningsbeslut bör ha rätt att företrädas av ett särskilt utsett ombud som kan få tillgång till mer material i ärendet än klaganden själv och i avsnitt 11.6.5 att den överprövande instansen i många fall ska få utelämnat, helt eller delvis, motiveringen för sina beslut. Utredningen bedömer i avsnitt 11.6.9 att den överprövande instansen bör ha rätt att ta del av information från försvarsunderrättelseverksamheten. Sammantaget ger det intrycket av att förslaget skulle leda till en betydande administration och omfattande hantering av skyddsvärda och i många fall säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, samtidigt som rättssäkerhetsinslagen på flera sätt kommer behöva begränsas.

Därutöver kan det ifrågasättas i vilken utsträckning en verksamhetsutövare vars säkerhetsprövningsbeslut ändrats vid överprövning faktiskt kommer låta en arbetstagare, som en gång bedömts inte vara lämplig att från säkerhetssynpunkt delta i säkerhetskänslig verksamhet, delta i sådan verksamhet.

Mot denna bakgrund anser FRA att förslaget inte framstår som varken ändamålsenligt eller proportionerligt i förhållande till vad som redovisas om syftet med förslaget.

För det fall frågan om det bör införas en möjlighet att överklaga säkerhetsprövningsbeslut ska utredas vidare finns det ett antal frågor som behöver fördjupad analys. En sådan är om det alls är praktiskt möjligt att uppnå syftet med att införa en möjlighet att överklaga vissa säkerhetsprövningsbeslut på ett sätt som tillgodoser behovet av att bibehålla skyddet för skyddsvärda uppgifter och hur det då ska gå till. Frågan har betydelse bl.a. för vilken instans som i så fall bör hantera sådana överklaganden och hur den ska vara organiserad. En annan är vilka behov av undantag det finns om en möjlighet att överklaga införs, t.ex. sådana undantag som utredningen tar upp i avsnitt 10.4.2. Mycket talar för att säkerhetsprövningsbeslut inom bl.a. FRA:s verksamhet helt eller delvis skulle behöva undantas. Ytterligare en fråga som behöver utredas är vilken rättskraft ett säkerhetsprövningsbeslut som ändrats i högre instans ska anses ha. Det får bl.a. betydelse för under vilka förutsättningar en verksamhetsutövare kan ompröva ett sådant beslut.

FRA delar därmed den uppfattning som kommer till uttryck i det särskilda yttrandet av Försvarsmaktens expert, att det finns flera grundläggande och principiella frågor som behöver besvaras innan ett förslag om att införa en möjlighet att överklaga vissa säkerhetsprövningsbeslut kan läggas fram. Flera av dessa frågor bör behandlas i ett sammanhang, vilket gör att om det tas fram ett nytt, heltäckande förslag om att säkerhetsprövningsbeslut i vissa fall ska kunna överklagas så bör det förslaget remitteras i sin helhet.

FRA anser vidare att den avgränsning av vilka säkerhetsprövningsbeslut som ska få överklagas som utredningen tycks förespråka inte åstadkoms genom den i avsnitt 1.2 föreslagna lydelsen av 8 kap. 4 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen. Enligt den föreslagna lydelsen kan en arbetstagare, som är anställd hos en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare och som söker en tjänst hos verksamhetsutövaren, överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut som fattas inom ramen för det anställningsförfarandet. Detsamma gäller för en arbetstagare som är anställd hos en verksamhetsutövare och som hos samma arbetsgivare söker en annan tjänst som förutsätter en säkerhetsprövning. I båda fallen oberoende av om arbetstagarens nuvarande tjänst har något med verksamhetsutövarens säkerhetskänsliga verksamhet att göra eller inte. Arbetstagaren är i dessa slags situationer i allt väsentligt att jämföras med andra arbetssökande. Utifrån resonemangen i avsnitt 10.4.1 tycks det inte vara utredningens avsikt att säkerhetsprövningsbeslut ska kunna överklagas i dessa situationer, som inte heller nämns i författningskommentaren till bestämmelsen.

10.5 Överlämnande av beslut och fullföljdshänvisning (s. 265)

FRA instämmer i utredningens bedömning att förslaget inte kan genomföras utifrån befintligt underlag. FRA avstyrker därför förslaget.

11.5.1 Överklaganden av säkerhetsprövningsbeslut ska prövas av en särskild nämnd (s. 297)

FRA anser att det utan ett heltäckande förslag till reglering, med tillhörande konsekvensanalys, inte är möjligt att ta ställning till vilken instans som, givet att en möjlighet att i vissa fall överklaga säkerhetsprövningsbeslut införs, bör hantera sådana överklaganden. FRA avstyrker därför förslaget.

11.5.2 Nämndens organisation och inre verksamhetsformer (s. 298)

Frågorna om säkerhetsprövningsbeslut över huvud taget ska få överklagas och vilken instans som i så fall bör hantera sådana överklaganden behöver besvaras innan det kan bli

aktuellt att tillsätta en sådan organisationskommitté som utredningen föreslår. FRA avstyrker därför förslaget.

11.6.9 Behov av underrättelseinformation (s. 322)

Utredningen bedömer att den föreslagna överprövningsinstansen bör ha rätt att ta del av information från försvarsunderrättelseverksamheten, i syfte att upprätthålla en så korrekt och heltäckande bild som möjligt av aktuella hotbilder, inbegripet främmande makters intention, förmåga och verksamhet.

Inledningsvis kan konstateras att överprövningsinstansen, för att uppnå detta syfte, skulle behöva ta del av information från Sveriges försvarsunderrättelseverksamhet i stor omfattning. För FRA:s del skulle det handla om information från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, vilket är en strikt reglerad verksamhet. Inriktning av sådan signalspaning får anges endast av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten. Den får endast ske i vissa angivna syften och det finns begränsningar för hur informationen får användas (se lagen [2008:717] om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet). Uppgifter inom verksamheten omfattas i stora delar av sekretess enligt bl.a. 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). För uppgifter i allmän handling rörande underrättelseverksamhet gäller sekretess i 95 år. Enligt FRA bör det mot denna bakgrund som regel inte vara möjligt att använda informationen som underlag för beslut i ett enskilt ärende. I jämförelse är brottsbekämpande myndigheter förbjudna att använda uppgifter i underrättelser från FRA för att utreda brott (1 § lagen [2019:547] om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott).

Vidare föreslår utredningen i avsnitt 10.4 att beslutfattaren ska vara motpart hos överprövningsinstansen om ett säkerhetsprövningsbeslut överklagas. FRA uppfattar det som att processen vid överprövningen därmed som utgångspunkt är tänkt att vara kontradiktorisk. Det är mot denna bakgrund oklart för FRA varför överprövningsinstansen har behov av att upprätthålla en sådan bild som utredningen anger i sin bedömning. Det uppkommer även frågor om sådan information ska kunna tillföras enskilda ärenden ex officio, inte minst om den talar till den enskildes nackdel, och vilken betydelse det får för möjligheterna till partsinsyn.

FRA delar således inte utredningens bedömning att överprövningsinstansen bör ha rätt att ta del av information från FRA:s försvarsunderrättelseverksamhet. Om detta ändå fortsatt övervägs måste frågan utredas noga.

FRA

Dnr 2025FRA98-2

I detta ärende har generaldirektören Björn Lyrvall beslutat. I den slutliga handläggningen har också deltagit chefsjuristen Michaela Dráb, C GD:s stab Marika Dagenbrink, säkerhetsskyddschefen Åsa Nilsson samt juristen Viktor Berg, tillika föredragande.

Försvarets radioanstalt

Björn Lyrvall

Viktor Berg

Sändlista

Extern

Försvarsdepartementet/EFU

Försvarsdepartementet/Rättssekretariatet

Internt FRA

GD

C JUR

Bitr. C JUR

C GD:s stab

C KOM

AC

C JUR:s kansli/C Rätts

C SÄK