

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

Datum
2025-04-14
Referens
Förbundsjurist Joakim Lindqvist
08-7905144
joakim.lindqvist@st.org

Kansliet
Offentliganställdas förhandlingsråd
OFR:s förbundsområden inom staten gemensamt

Remissyttrande SOU 2024:88 Säkerhetsprövningar – nya regler Ju2024/02620

De statliga förbundsområdena inom Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR/S,P,O) har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Säkerhetsprövningar – nya regler* och inkommer härmed med kommentarer och synpunkter på förslagen.

Sammanfattning

OFR/S,P,O är positiva till förslaget att införa en möjlighet till överprövning av säkerhetsprövningsbeslut men menar att det lagda förslaget har brister vad gäller kraven på rättssäkerhet vilket kan undergräva rätten till en rättvis rättegång. OFR/S,P,O är positiva till förslagen att införa ytterligare bestämmelser kring grundutredningen i säkerhetsskyddslagen men menar att förslagen har brister vad gäller tydlighet och transparens vilket bäddar för godtycke. OFR/S,P,O är till positiva utredningens förslag att den myndighet som har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, också är den myndigheten som gör den samlade bedömningen, och alltså inte enbart den slutliga bedömningen. OFR/S,P,O menar att förslaget kring avstängning behöver omarbetas men är positiva till delförslaget att den anställda behåller sin lön under avstängningstiden.

Inledning

OFR/S,P,O är mycket positiva till att en översyn har gjorts kring reglerna om personalsäkerhet. Vårt fokus är hur regleringen om säkerhetsprövning harmonierar med

anställningsskydd och rättssäkerhet för våra medlemmar samt hur staten ska fortsätta vara en attraktiv arbetsgivare med möjlighet att rekrytera kompetent personal. Det är vår övertygelse att det går att ha effektiva och ändamålsenliga regler kring personalsäkerhet utan oproportionerliga inskränkningar av grundläggande demokratiska och rättsstatliga värden såsom ett effektivt skydd mot godtyckliga beslut, rättssäkerhet, en rättvis rättegång, personlig integritet och opinionsfriheterna i regeringsformen.

Det har kontinuerligt funnits någon form av författningsreglerat system för personalsäkerhet inom statlig verksamhet sedan personkontrollkungörelsen trädde i kraft år 1969. Den enda form av domstolsprövning som har stått till buds under dessa dryga 50 år har varit en indirekt prövning i Arbetsdomstolen där fackföreningar har agerat part eller ombud för sina medlemmar. För vissa yrkesgrupper, såsom officerare, poliser, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän innebär det i realiteten ett yrkesförbud att inte bli godkänt vid en säkerhetsprövning. Trots att denna typ av reglering i hög grad påverkar anställningstryggheten för anställda inom vissa säkerhetskänsliga delar av samhället har antalet arbetsrättsliga tvister i Arbetsdomstolen historiskt varit så lågt att det inte överstigit ett avgörande per decennium. Inte ens under det kalla krigets mest intensiva år skedde det någon markant ökning av antal tvister utan det rädde i huvudsak en samsyn mellan de statliga arbetsgivarna och facken inom staten. Något har dock hänt under de senaste dryga fem åren och antalet tvister och avgöranden i domstol har ökat markant i tvister som bottnar i olika syn på resultatet av genomförda säkerhetsprövningar. Detta utan att det går att se någon motsvarande ökning av antalet anmälda brott mot Sveriges säkerhet, brott mot 19 kap brottsbalken, i den officiella kriminalstatistiken under samma period. I sammanhanget bör det påpekas att de lagändringar som infördes genom nuvarande säkerhetsskyddslag som trädde i kraft 2019, inte i sig innebar av en skärpning av bedömningarna inom området personalsäkerhet.¹

Även om tvisterna totalt sett fortfarande är få – går det att skönja en klar attitydförändring hos statliga arbetsgivare – och i enstaka fall att reglerna har missbrukats för att göra sig av med anställda av andra skäl än säkerhetsmässiga. Den utvecklingen är oroande.

OFR välkomnar därför att en översyn har gjorts och ser det nu framlagda betänkande som en viktig del i en pågående process att stärka både Sveriges säkerhetsskyddarbete och Sverige som en demokratisk liberal rättsstat.

Remissvaret uppdelat i rubriker efter de centrala kapitlen i betänkandet.

Förslagen i kapitel 7 – Överväganden om säkerhetsprövningen

OFR/S,P,O har inget att erinra mot att begreppet ”lämplig från säkerhetsynpunkt” ersätter ”pålitlig ur säkerhetssynpunkt”. Det centrala ur ett arbetstagarperspektiv är dock inte

¹ prop. 2017/18:89 s 75 ff

begreppen i sig utan att det innehåll dessa fylls med framstår som relevant och objektivt och transparent med förutsägbara tydliga gränser. Detta för att förhindra godtycke och missbruk av reglerna samt för att uppnå enhetliga bedömningar mellan olika myndigheter och i vissa fall, över tid, inom en och samma myndighet.

OFR/S,P,O tillstyrker förslaget att definitionen av grundutredning förs över från säkerhetsskyddsförordningen till säkerhetsskyddslagen.

OFR/S,P,O tillstyrker i sig förslaget om att det i säkerhetsskyddslagen 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 men OFR/S,P,O har substantiell kritik kring utformningen av förslaget. Det är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt att de centrala delarna av säkerhetsprövningen regleras i lag. Med det sagt så är det inte tillräckligt att endast ange ett antal faktorer som i och för sig kan vara relevanta om det inte samtidigt ges tydlig vägledning för hur dessa ska tillämpas. Detta gäller särskilt då de faktorer som lyfts fram har en vag och vidsträckt betydelse, såsom *ekonomiska förhållanden, hälsotillstånd, anknytning till utlandet, samarbetsvilja*. Då det rör sig om ingrepp i enskildas personliga integritet är det vidare av stor vikt att intrången är proportionerliga och inte går utöver vad som är nödvändigt i det enskilda fallet, att det övervägs om det finns andra åtgärder som är mindre ingripande men lika eller kanske mer effektiva för att uppnå syftet samt att tillämpningen är enhetlig både inom och mellan myndigheter och där eventuella skillnader kan motiveras objektivt utifrån verksamheternas specifika natur. OFR/S,P,O ser att det finns ansatser till detta i betänkandet men vi menar att dessa inte utvecklas i tillräcklig grad för att nå en tillfredställande nivå.

OFR/S,P,O ser att förslagen av rättssäkerhetsskäl behöver kompletteras i denna del 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. En reglering av detta slag finns i USA, ett land som historiskt sett är känt för en hög säkerhetsnivå. De riktlinjer som är generellt tillämpliga och utfärdats av den samordnande myndigheten, Office of the Director of National Intelligence, benämns Security Executive Agent Directive (SEAD) 4.² Den materiella delen av SEAD 4 uppgår till under tjugo sidor text, se bilaga 1. En motsvarande reglering anpassad efter svensk rätt skulle kunna genomföras genom förarbetsuttalanden eller som en bilaga till säkerhetsskyddslagen.

Utredning har i betänkandet refererat delar av den reglering som motsvarar säkerhetsprövning inom NATO, särskilt då direktivet om personalsäkerhet, AC/35-D (2000)-REV8. Direktivet bifogas sin helhet, se bilaga 2. OFR/S,P,O anser att NATO-regleringen på flera punkter är tydligare och ger bättre vägledning än de lagda förslagen.

² Se bilaga 2 men även länk till SEAD 4 i komplett form:

<https://www.dni.gov/files/NCSC/documents/Regulations/SEAD-4-Adjudicative-Guidelines-U.pdf>.

OFR/S,P,O föreslår vidare att det görs ett generellt tillägg i den föreslagna nya 3 kap 12 a § till 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 göra att bestämmelsen harmonierar med formuleringen i 3 kap 19 § säkerhetsskyddslagen som gäller registerkontroll. Vidare skulle det innebära ett visst grundskydd för den personliga integriteten genom att utgöra ett golv för den som tillämpar regelverket. Det är svårt att se att det skulle finnas ett behov av att inhämta uppgifter som inte kan antas ha betydelse för säkerhetsprövningen.

I det följande redovisar OFR OFR/S,P,O kommentarer till var och en av de uppgifter som föreslås införas i säkerhetsskyddslagen.

a) Brottslighet

OFR/S,P,O har uppfattat förslaget i denna del som att det inte föreslås någon absolut gräns inom kategorin brottslighet för vilken typ av frågor som kan ställas till den som genomgår en säkerhetsprövningsintervju – sett i ljuset av att det därtill föreslås införas en reglering att avslag kan följa *p g a bristande samarbetsvilja, felaktig eller bristande information* gör detta den prövade som svar på en öppen fråga kan känna sig tvungen att i detalj redogöra för all brottslighet, egen, släktingar och vänners utan begränsningar i varken tid eller till brottens svårighetsgrad eller huruvida den inblandade varit målsägande, gärningsman, vittne eller varit inblandad på annat sätt. Det framgår inte i betänkandet varför en sådan vid skyldighet skulle vara nödvändigt för att bevara de intressen säkerhetsskyddslagen är satt att skydda. Den reglering som idag finns kring brottslighet och säkerhetsskydd innebär att en arbetsgivare först vid registerkontrollen – där registerkontrolldelegationen bestämmer vilka uppgifter ur belastningsregistret som ska lämnas ut – får tillgång den sökandes brottsliga förflutna. Den nu föreslagna regleringen innebär ett kringgående av de integritetsöverväganden som registerkontrolldelegationen är satt att skydda. I Arbetsdomstolens dom AD 2023 nr 47 gjorde käranden gällande att en kvinnlig polisstudent under sin säkerhetsprövningsintervju tvingades att i detalj redogöra för en våldtäkt där hon själv varit offret. Det vore på sin plats med tydliga förarbetsuttalanden om att sådana frågor kring detaljer ligger utanför säkerhetsskyddslagens område. Vidare kan inte all brottslighet, ungdomsförsyndelser, m.m. ligga till grund för en indragen placering säkerhetsklass. Det måste tydliggöras att skyddet avser grov brottslighet i närtid, där det styrande skall vara skyddet utifrån säkerhetsskyddslagens perspektiv, dvs. skydd mot terrorism, samröre med fientlig makt, subversiv verksamhet m.m. Det bör därför göras uttalanden i förarbetena om bortre tidsgräns och vilken typ av brottslighet som saknar relevans.

Om regeringen väljer att inte införa ett generellt tillägg i 3 kap 12 a § enligt ovan, föreslår OFR/S,P,O att punkten a) omformuleras enligt följande *Brottslighet som kan antas ha betydelse för prövningen enligt 3 kap. 3 a §*

b) samröre med kriminella, kriminella nätverk, terroristorganisationer, extremistiska rörelser eller extremister,

OFR/S,P,O har inga invändningar i sak mot det resonemang som förs i betänkande i denna del men menar att begreppet *samröre* behöver närmare definieras och avgränsas. Det kan inte lämnas upp till den enskilde arbetsgivaren att göra en helt skönsmässig bedömning huruvida gränsen går vid att sitta i styrelsen i sin bostadsrättsförening tillsammans med en yrkeskriminell eller bjuda in en blivande släkting med kopplingar till extremism till sitt bröllop eller först vid varaktig affärsmässig kontakt med underrättelsepersonal från främmande makt. Det är naturligtvis inte möjligt att reglera detta uttömmande men vägledande riktlinjer för bedömningen behöver ges för att skapa ett enhetligt system som inger förtroende.

c) ekonomiska förhållanden,

OFR/S,P,O har inga invändningar i sak mot det resonemang som förs i betänkandet i denna del. Även här saknas det dock tydliga avgränsningar för att förhindra missbruk av reglerna. Det finns exempel från nutid där det ansetts vara en sårbarhet att den säkerhetsprövade använt sina besparingar för att i samband med en skilsmässa köpa ut sin ex-partner ur det gemensamma hemmet. En sådan slutsats bygger inte på en saklig riskbedömning och diskvalificerar dessutom en stor del av befolkningen. Den amerikanska regleringen i (SEAD) 4, Guideline F skulle kunna tjäna som utgångspunkt för hur ändamålsenliga kriterier kan utformas. Där lyfts bla. oförklarligt välstånd, oförmåga att betala skulder, att ta lån för att finansiera spel om pengar som försvårande omständigheter – medan det som förmildrande omständigheter lyfts ekonomiskt trångmål som följt på grund av skilsmässa, arbetslöshet, dödsfall i familjen och andra faktorer som den prövade själv har begränsat inflytande över. Regleringen inom NATO är även den ur rättssäkerhetssynpunkt att föredra framför den föreslagna då den avgränsar det relevanta området på ett sätt som motverkar godtycklighet, AC/35-D (2000)-REV8 p. 18 m) formulerar det relevanta området som *allvarliga ekonomiska svårigheter eller oförklarat välstånd*. Avgränsande och förmildrande faktorer behöver framgå tydligt i förarbetena och även direkt i lagtexten.

d) anknytning till utlandet,

OFR/S,P,O har inga invändningar i sak mot det resonemang som förs i betänkandet i denna del. Även här behövs dock tydliga riktlinjer för att förhindra missbruk av reglerna. Hur begreppet *anknytning* ska bedömas behöver utvecklas mer ingående. Detta för att förhindra att en slentrianmässig tillämpning görs utifrån etnicitet, religion eller medborgarskap utan en individuell bedömning i de enskilda fallet. Ett sådant förfarande utgör diskriminering. OFR/S,P,O har exempel på att det under en säkerhetsprövningsintervju ställts frågor om den prövades fru bär huvudduk eller inte. Den amerikanska regleringen i (SEAD) 4, Guideline B och C anges bland annat att dubbla medborgarskap som endast beror på föräldrarnas medborgarskap eller födsel i ett annat land är omständigheter som talar i förmildrande riktning, se Guideline C, p. 11 b.

e) missbruk,

OFR/S,P,O har inga invändningar i sak mot det resonemang som förs i denna del men saknar ett tydligt ställningstagande i betänkande om införandet är tänkt att förändra det

arbetsrättsliga skyddet som finns för anställda som lider av alkoholsjukdom och som genomgår rehabilitering. Det vore ur rättssäkerhetssynpunkt klargörande med tydliga förarbetsuttalande att den nu föreslagna förändringen inte innebär att arbetsgivarens rehabiliteringsskyldighet blir mindre långtgående i säkerhetsklassade anställningar än tidigare. En lyckad rehabilitering av alkoholmissbruk måste även fortsättningsvis leda till att arbetstagaren kan återgå i sin säkerhetsklassade anställning.

f) hälsotillstånd

OFR/S,P,O har inga invändningar i sak mot det resonemang som förs i betänkande men saknar klargöranden kring hur införandet av *hälsotillstånd* i lagtexten kommer förhålla sig till anställningsskyddet vid sjukdom samt arbetsgivarens rehabiliteringsansvar. Sjukdomar är en del av livet och det är viktigt att regleringen tar sikte på att individer i olika livssituationer behandlas på ett respektfullt sätt. Redan idag har OFR/S,P,O exempel på att anställda i säkerhetsklassade tjänster inte törs berätta om psykisk ohälsa för sin arbetsgivare av rädsla för att förlora sin anställning och beläggas med yrkesförbud. Det kan tex röra sig om post-traumatisk stress som uppkommit till följd av våldsamma eller traumatiska händelser i tjänsten eller på grund av depressionssjukdom. Förtigandet av sjukdomssymptom kan även omfatta övriga omgivningen och inkludera ett visst självbedrägeri. Utöver att detta orsakar stort mänskligt lidande i sig är faran att det leder till ökad suicidrisk. Därför vore det önskvärt med tydliga förarbetsuttalanden att arbetsgivare kan behöva tolerera att en arbetstagare inte kan användas i säkerhetsklassat arbete under en generöst tilltagen rehabiliteringsfas samt att den nya regleringen inte har för avsikt att försämra anställningsskyddet i detta avseende.

g) samarbetsvilja, felaktig eller bristande information,

OFR/S,P,O ser med viss oro på hur betänkandet har formulerats i denna del. Innebörden är att utredningsansvaret till viss del läggs på den enskilde trots att det på annan plats i betänkandet slås fast att några undantag från den lagfästa officialprincipen, utredningsbördans placering, inte ska göras. OFR/S,P,O anser att det finns starka invändningar ur ett rättssäkerhetsperspektiv att det kvarstår oklarheter kring detta. Det är vidare inte förenlig med 8 kap regeringsformen att inskränka officialprincipen genom förarbetsuttalanden. OFR/S,P,O har vidare exempel på att det under säkerhetsprövningsintervjuer ställs frågor av kränkande karaktär som inte har bäring på säkerhetsskyddet. För undvika risken för obehövliga integritetsintrång föreslår OFR/S,P,O att bestämmelsen harmoniseras med NATO:s direktiv om personalsäkerhet, p 18 e, så att lydelsen i stället blir: *g) samarbetsvilja, felaktig eller bristande information av betydelse, särskilt av säkerhetskaraktär.*

Mot bakgrund av att det uppkommit arbetsrättsliga tvister om dels vilka frågor som ställts under en säkerhetsprövningsintervju dels vilka svar som avgetts menar OFR/S,P,O att förfarandereglererna behöver stärkas till förmån för den enskildes rättssäkerhet. Den prövade ska alltid ges möjlighet att ha en facklig representant med sig under säkerhetsprövningsintervjun. Vidare ska säkerhetsprövningsintervjun, om inte den prövade

motsätter sig det, tas upp genom ljudinspelning som sparas till dess anställningen upphör eller eventuella tvister kring anställningen är slutligen avgjorda.

h) andra i säkerhetshänseende relevanta omständigheter.

OFR/S,P,O anser att när det gäller en bestämmelse av detta slag så måste uttryckligen framgå att bedömning av vilka omständigheter som kan anses relevanta ska ske restriktivt.

OFR/S,P,O noterar att utredningen i betänkandet lyfter att offentliganställda har en omfattande kritikrätt inom ramen för anställningsförhållandet. Vidare anføres att: Kritikrätten följer av yttrandefriheten och är av stor betydelse för en väl fungerande facklig verksamhet på arbetsplatsen. Ett missnöje på arbetsplatsen med tillhörande kritik kan leda till konflikt utan att det för den sakens skull har någon betydelse från säkerhetssynpunkt.

Det är för OFR/S,P,O av yttersta vikt att dessa för demokratin och rättsstaten, centrala principer lyfts fram också i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Underlagets tillförlitlighet och brister i underlaget

OFR/S,P,O delar utredningens slutsats att det inte finns något behov av att införa någon ny uttrycklig bestämmelse om att de uppgifter som lämnas vid säkerhetsprövningen ska vara tillförlitliga och att brister i underlaget ska innebära hinder för en godkänd säkerhetsprövning.

Förslagen i kapitel 8 Säkerhetsprövningsbeslut

Vem fattar säkerhetsprövningsbeslutet

OFR/S,P,O tillstyrker utredningens förslag att den myndighet som har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, också är den myndigheten som gör den samlade bedömningen, och alltså inte enbart den slutliga bedömningen.

OFR/S,P,O tillstyrker utredningens förslag att den samlade bedömningen ska göras av Försvarmakten när det gäller totalförsvarspliktiga inför inskrivning för värnplikt och totalförsvarspliktiga som efter avslutad grundutbildning med värnplikt har krigsplacerats i Försvarmaktens verksamhet, oavsett om så skett i en befattning som placerats i säkerhetsklass eller inte.

Skriftlighetskrav och dokumentation

OFR/S,P,O tillstyrker utredningens förslag om att det införs en ny bestämmelse i säkerhetsskyddslagen om att resultatet av den samlade bedömningen av om personen som provas kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten, ska dokumenteras i ett skriftligt säkerhetsprövningsbeslut. OFR/S,P,O anser att denna förändring är viktig. Detta då det rör sig om väldigt ingripande beslut mot enskilda

arbetstagare vilket ställer krav på hög kvalitet och tydlighet i besluten där skriftlighet står som en garant för mer genomarbetade och därmed mer korrekta beslut.

OFR/S,P,O motsätter sig utredningens förslag att det införs en ny bestämmelse säkerhetsskyddslagen om att motivering av säkerhetsprövningsbeslut helt eller delvis får utelämnas i ett antal specifikt angivna fall. De fall som förslås är enligt den nya 4 f § 2 – 4 st.:

En motivering får helt eller delvis utelämnas, om

1.det är nödvändigt med hän syn till Sveriges säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande,

2.det finns ett befogat intresse av att förhindra att metoder för säkerhetsprövning röjs, eller

3.det finns skäl att skydda anonymitet hos någon som lämnat uppgifter i säkerhetsprövningen.

En motivering får även helt eller delvis utelämnas om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver att beslutet meddelas omedelbart.

Om motiveringen har utelämnats ska beslutsfattaren om möjligt ge en motivering i efterhand, om den prövade begär det och det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

OFR/S,P,O menar att den allmänna bestämmelsen i 32 § förvaltningslagen om motivering av beslut ska fortsätta tillämpas inom säkerhetsskyddslagens område. I den bestämmelsen finns dessutom redan en möjlighet att utelämna motivering om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet. Trovärdigheten och tillförlitligheten av utsagor hos anonyma uppgiftslämnare där den prövade inte vet vem som anklagar och därmed inte kan bemöta dem, är i det närmaste obefintliga och sådana bestämmelser hör inte hemma i en modern rättsstat. Krav på att avfatta en skriftlig motivering borgar för beslut av högre kvalitet. Avsaknad av motivering försvårar dessutom en överklagandeprocess då den överprövande instansen inte kan följa hur underinstansen resonerat. När det gäller brottmålsdomar som rör Sveriges säkerhet (Spioneri, sabotage m.m.) eller beslut och domar som gäller frågor kring säkerhetsskyddsavtal och överlåtande av säkerhetsskyddad verksamhet enligt 4 kap säkerhetsskyddslagen saknas motsvarande reglering om att utelämna skäl trots att behovet av att skydda metoder och vittnen måste göra sig gällande mycket högre grad i dessa ”skarpa” sammanhang än i det förbyggande säkerhetskyddsarbete som säkerhetsprövningar utgör. I stället används då sekretesslagstiftningen för att i förkommande fall sekretessbelägga delar av domskäl eller beslutsmotiveringar. OFR/S,P,O menar att det mot den bakgrunden inte framkommit några tungt vägande skäl som talar för att frånga den reglering som nu gäller. Det finns också en risk att beslutsmotiveringen undantas av

slentrianmässigt av bekvämlighetsskäl. 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. Det skulle leda till en ökad administrativ börda för myndigheten i form av omfattande sekretessprövning av hela materialet i stället för att bara sekretesspröva en beslutsmotivering. Därtill kommer en ökad arbetsbörda för de kammarrätter som sedan har att överpröva sekretessbesluten.

Förslagen i kapitel 9 Avstängning

OFR/S,P,O tillstyrker utredningens förslag att det bör införas lagreglering om möjlighet att stänga av en statligt anställd med anledning av eller inför ett säkerhetsprövningsbeslut.

OFR/S,P,O menar dock att förslaget har brister i utformningen som måste åtgärdas. Det bör tydligt framgå att avstängning endast ska få ske i allvarliga situationer samt att arbetsgivaren i första hand ska överväga om det går att tillfälligt omplacera arbetstagare till arbetsuppgifter som inte är säkerhetsklassade. Enligt den tidigare avstängningsklausulen i det statliga kollektivavtalet Villkorsavtalet fick avstängning ske om en arbetstagare på *goda grunder* misstänktes för brottslighet eller annat grovt åsidosättande som kan föranleda skiljande från anställningen. Att rekvisitetet *goda grunder* som kvalifikationsgrund för en avstängning ersätts med formuleringar av typen *kan antas* och *inte kunnat antas* är inte en tillfredsställande ordning utan riskerar att öka utrymmet för avstängningar som inte är tillräckligt väl underbyggda.

Vidare anser OFR/S,P,O att det ska ske en omprövning av avstängningen var 30:e dag vilken bör göra i enlighet med den ordning som gällde i ovan nämnda avstängningsklausul i Villkorsavtalet.

OFR/S,P,O delar utredningens bedömning att arbetstagaren ska få behålla sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden, om något annat inte följer av kollektivavtal. Detta är en central regel som behöver framgå tydligt i lagstiftningen.

OFR/S,P,O tillstyrker utredningens förslag att det införs en ny bestämmelse i lagen 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. Detta måste anses utgöra en absolut minimireglering för fackligt inflytande.

Förslagen i kapitel 10 – 11 Överprövning

OFR/S,P,O tillstyrker utredningens förslag 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.

OFR/S,P,O delar inte utredningens slutsats att överklagandemöjligheten ska begränsas till arbetstagare utan menar att överklagande möjligheten också ska gälla arbetssökande samt studenter, officersaspiranter och polisaspiranter som inom ramen för sin utbildning genomgår säkerhetsprövning. Även uppdragstagare och värnpliktiga bör omfattas.

Vad gäller arbetssökanden till statliga anställningar menar OFR/S,P,O att starka skäl talar för att Sverige har en sådan skyldighet enligt art 6 Europakonventionen, rätten till en rättvis rättegång. Detta då det går att överklaga anställningsbeslut, tvist om en civil rättighet, till Statens överklagandenämnd men där nämnden inte får del av eller prövar de omständigheter som rör nekad anställning på grund av ej godkänd säkerhetsprövning, dvs överklagandenämnden har inte full jurisdiktion.

Konsekvenser för arbetsrättsliga tvister

I betänkandet saknas det en analys kring vilka konsekvenser en förändrad säkerhetsprövningsprocess kan få för en efterföljande arbetsrättslig tvist, se de invändningar som framförts ovan under rubriken Kapitel 7. När det gäller reglernas förhållande till diskrimineringslagen konstateras att detta överlämnas till rättstillämparen. När det gäller rehabiliteringsskyldigheten konstateras endast att: *Det är av vikt att beakta förekomsten av parallella regelverk.* Varken lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden (Visselblåsarlagen) eller skyddsombudens rättigheter enligt arbetsmiljölagen nämns av utredningen. Det är endast i ett avseende det görs ett uttryckligt ställningstagande i betänkandet, vilket är att införandet av en separat överklagandemöjlighet av säkerhetsprövningsbeslut skulle innebära att det inte längre finns något behov av en indirekt prövning i Arbetsdomstolen.³ OFR/S,P,O menar att detta är ett beklagligt uttalande inte bara för att det begränsar arbetstagares rätt att få sin sak allsidigt prövad utan också för att uttalandet inte tar höjd för den komplexitet som följer av att de omständigheter som är relevanta i säkerhetsskyddärenden överlappar relevanta omständigheter i det arbetsrättsliga regelverket. Det finns vidare många arbetsrättsliga lagar som bygger på EU-rättsakter, såsom t.ex. diskrimineringslagen och visselblåsarlagen. Fastställda principer om EU-rättens företräde framför nationell rätt, krav på effektiva rättsmedel och sanktioner vid överträdelse av EU-rätten måste då beaktas. Om en ny överklagandeinstans, som ges rätt att överpröva säkerhetsprövningsbeslut, inte ges behörighet att pröva den EU-lagstiftning där överprövningen idag sker i Arbetsdomstolen så måste den prövningen ligga kvar i Arbetsdomstolen. För att illustrera med ett exempel. En arbetstagare menar att avslagsbeslutet vid säkerhetsprövning utgör repressalier på grund av att denne rapporterat

³ SOU 2024:88 s. 267 f.

missförhållanden enligt visselblåsarlagen och att beslutet inte har något alls med säkerhetsskyddslagstiftningen att göra. Om en särskild nämnd ges behörighet att pröva beslut enligt säkerhetsskyddslagen men inte har behörighet att pröva frågor enligt visselblåsarlagen kan inte Arbetsdomstolen hävda sig vara förhindrad att göra en prövning av om visselblåsarlagens repressalieförbud har överträtts. Det skulle då saknas möjlighet att få den frågan prövad i domstol. Även fortsättningsvis måste det alltså inom ramen för en arbetstvist göras en indirekt prövning huruvida en arbetsgivares agerande i samband med ett säkerhetsprövningsbeslut kränker EU-rätten. Annars inskränks genomslaget för redan implementerad EU-rätt på ett sätt som sannolikt inte är tillåtet. Denna konsekvens leder till att den EU-rättsliga lagstiftningen får en starkare ställning i svensk rätt än anställningsskyddslagen vilket i sig är olyckligt och kan leda till svåröverblickbara tillämpningsproblem. Den naturliga lösningen skulle vara att Arbetsdomstolen även fortsättningsvis fritt prövar de bakomliggande omständigheterna när gäller säkerhetsprövningsbeslut utan att vara bunden av en förvaltningsrättslig instans som inte kan göra en allsidig prövning – även om det förvaltningsrättsliga beslutet kan ha en viss bevisverkan. Detta synsätt rimmar med hur bakomliggande brottmålsdomar idag hanteras i den arbetsrättsliga processen, se tex AD 2020 nr 44.

Förslagen kring överprövning

OFR/S,P,O motsätter sig utredningens förslag att det inrättas en ny nämndmyndighet med uppdrag att överpröva säkerhetsprövningsbeslut.

Det är av stor vikt att tillgång till effektiva rättsmedel för den enskilde som säkerhetsprövas inte försämras i förhållande till vad som idag gäller vid den indirekta prövningen i Arbetsdomstolen. Mot den bakgrunden förordar OFR/S,P,O i första hand att överprövning av säkerhetsprövning ska handläggas enligt rättegångsbalkens regler för tvistemål i en särskild utsedd befintlig allmän domstol, förslagsvis Stockholms tingsrätt, som har vana att handlägga säkerhetskänsliga mål. För att inte den enskilde av kostnadsskäl ska dra sig för att få sin sak prövad bör det införas att en särskild bestämmelse som innebär att staten alltid står sin rättegångskostnad oavsett utgången samt att ansökningsavgift inte behöver erläggas. Fördelen med att pröva ett överklagande i allmän domstol är invändningar som rör frågor diskriminering, visselblåsning, hindrande av skyddsombud m.m. lättare kan handläggas inom ramen för samma rättegång. Redan idag prövas de förvaltningsrättsliga besluten kring disciplinpåföljd i lagen om offentlig anställning inom ramen för en tvistemålsprocess i allmän domstol.

OFR/S,P,O föreslår i andra hand att överprövning av säkerhetsprövningsbeslut ska handläggas enligt förvaltningsprocesslagens regler i en särskild utsedd befintlig förvaltningsdomstol, förslagsvis Förvaltningsrätten i Stockholm som har vana att handlägga säkerhetskänsliga mål. Då muntlig bevisning har varit i central i alla de mål där Arbetsdomstolen genomfört sin indirekta prövning så föreslår OFR/S,P,O att det införs en kompletterande bestämmelse motsvarande den som finns i skatteförfarandelagen (2011:1244) 46 kap. 12 §, 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. Den säkerhetsprovade ska ha möjlighet att fritt välja ombud. Om det krävs enligt säkerhetsskyddslagen så kan det valda ombudet själv behöva genomgå en säkerhetsprovning. I övrigt ser OFR/S,P,O inte behov av avvikelser från gällande processrättsliga regler.

OFR/S,P,O motsätter sig generellt det utkast till särskilda handlägningsregler som utredningen lagt fram men kommenterar nedan några av det föreslagna bestämmelserna särskilt för det fall regeringen trots allt väljer att gå vidare med det förslaget.

Partsinsyn

OFR/S,P,O motsätter sig förslaget om begränsad partsinsyn. OFR/S,P,O anser att partsinsynen inte ska begränsas utöver vad som gäller idag vid en indirekt provning i Arbetsdomstolen, och i vart fall inte gå längre än vad förvaltningslagens bestämmelser om partsinsyn idag medger. Det är viktigt att, precis som utredningen påpekar, part ges möjlighet att skaffa sig sådan kunskap om vad som tillförts överklagandeärendet i sak att personen kan bemöta vad som anförs av motparten. Partsinsynen kan också användas för att kontrollera att handläggningen sker på ett korrekt sätt, som att 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 underlätta förståelsen för utgången i ärendet. De nuvarande reglerna kring sekretess är fullt ut tillräckliga för skydda intressen kring Sveriges säkerhet. Kammarrätterna har i de flesta fall att överpröva beslut om sekretess också när det gäller Sveriges säkerhet. OFR/S,P,O känner inte till några faktiska exempel där Sveriges säkerhet har skadats på grund av partsinsynen. När det gäller brottmålsprocesser som rör Sveriges säkerhet (Spioneri, sabotage m.m.) eller beslut och domar som gäller frågor kring säkerhetsskyddsavtal och överlåtande säkerhetsskyddad verksamhet enligt 4 kap säkerhetsskyddslagen finns ingen motsvarande reglering om att inskränka partens insyn i processen trots att behovet av att skydd måste göra sig gällande mycket högre grad i dessa skarpa sammanhang än i det förbyggande säkerhetsskyddsarbete som säkerhetsprovningar utgör. Förslaget inskränker den enskildes rättssäkerhet, transparensen i förfarande på ett sätt som inte står i proportion till de intresse som avses att skyddas eller till annan lagstiftning på området.

Ombud

OFR/S,P,O motsätter sig förslaget att den provade endast får representeras av ett särskilt utsett ombud. Fackföreningsrörelsen har under ett halvt sekel drivit denna typ av mål i Arbetsdomstolen utan att det från statsmakterna framförts några synpunkter ur säkerhetshänseende. Det är vidare en utbredd företeelse att fackföreningar bistår sina medlemmar i förvaltningsrättsliga frågor som ligger anställningen nära såsom legitimationsfrågor och ansvarsfrågor. Förslaget är utformat så att det helt utesluter fackförbunden från att kunna bevaka sina medlemmars rättigheter. Tyvärr ser OFR/S,P,O att detta är en del i en större global trend där civilsamhällsorganisationer, såsom fackförbund, som tidigare haft en självklar roll i samhället och agerat i samklang med staten, nu

misstänkliggörs. Detta ses inom statsvetenskaplig forskning som ett tecken på en negativ demokratisk utveckling.

Det är vår uppfattning att det i majoriteten av ärenden om säkerhetsprövningar inte framkommer skyddsvärda uppgifter avseende Sveriges säkerhet eller motsvarande utan att det i första hand handlar om omständigheter som är hänförliga till den enskilde arbetstagaren snarare än verksamheten. När det gäller brottmålsprocesser som rör Sveriges säkerhet (Spioneri, sabotage m.m.) eller beslut och domar som gäller frågor kring säkerhetsskyddsavtal och överlåtande av säkerhetsskyddad verksamhet enligt 4 kap säkerhetsskyddslagen finns ingen motsvarande reglering om att inskränka partens rätt att välja ombud trots att behovet av skydd måste göra sig gällande mycket högre grad i dessa skarpa sammanhang än i det förbyggande säkerhetsskyddsarbete som säkerhetsprövningar utgör. Den enskildes förtroende för sitt ombud och rätten att välja detsamma är en principiellt viktig fråga. Förslaget inskränker den enskildes rättssäkerhet, transparensen i förfarande på ett sätt som inte står i proportion till de intresse som avses att skyddas eller till annan lagstiftning på området.

Då utredningen föreslår att ombud bör utses i samband med att den prövade överklagar säkerhetsprövningsbeslutet, förespråkar OFR/S,P,O att den säkerhetsprövade ska ha rätt att fritt välja ombud. Om det krävs enligt säkerhetsskyddslagen så kan det valda ombudet själv behöva genomgå en säkerhetsprövning. Vid behov bör även regler kring yppandeförbud, förhandling bakom stängda dörrar och andra skyddsregler i rättegångsbalken kunna tillämpas på förfarandet. Kostnaden för ombud ska bäras av det offentliga.

OFR/S,P,O anser vidare om regeringen, trots de starka invändningar som finns, skulle välja att gå vidare med förslaget 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*. Vidare att det tydliggörs att sådan motsvarande kompetens ska vara erfaren förbundsjurist vid fackförbund samt att förbundsjurister ska utgöra en viss andel av dessa särskilt utsedda ombud.

Muntlighet

OFR/S,P,O föreslår att muntlighetskravet även här bör formuleras på motsvarande sätt som i skatteförfarandelagen (2011:1244) 46 kap. 12 §, 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. OFR/S,P,O föreslår således att *uppenbart obehövt* eller motsvarande stryks.

Övrigt

I betänkandet berörs i den internationella utblicken institutionen med klareringssystem. Det har i direktiven till utredningen inte ingått att överväga om den nuvarande svenska ordningen kring säkerhetsprövningar ska ersättas med ett klareringssystem, vilket bl.a.

skulle innebära att säkerhetsprövningar skulle överföras till ett fåtal specialiserade fristående myndigheter. OFR/S,P,O anser att frågan om en sådan ordning också ska införas i svensk rätt bör utredas närmare.

Remissvaret är fastställt och beslutat av ordförandegruppen inom OFR/S,P,O.

Stockholm den 14 april 2025

Bilagor

1. Security Executive Agent Directive (SEAD) 4
2. NATO:s direktiv om personalsäkerhet, AC/35-D (2000)-REV8

Fakta om OFR/S,P,O

Medlemmar: Fackförbundet ST, Polisförbundet, Officersförbundet, Förbundet Reservofficerarna, Försvarsförbundet, Ledarna, Sveriges Lärare, Tull-Kust och Vårdförbundet. Tillsammans företräder vi över 100 000 medlemmar inom staten och torde därmed vara den fackliga part som representerar flest medlemmar inom statens område.

OFR (Offentliganställdas Förhandlingsråd) är en uppdragsstyrd förhandlings- och serviceorganisation för 14 självständiga fackliga organisationer inom offentlig sektor, det vill säga stat, kommuner och regioner. Förbunden inom OFR är organiserade i sju förbundsområden. Det finns tre statliga förbundsområden: Statstjänstemän, Poliser, Officerare. När de statliga förbundsområdena gemensamt utövar förhandlings-, avtals-, och konflikträtten gentemot motparten Arbetsgivarverket utgör de OFR/S,P,O.