

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

Yttrande över betänkandet Säkerhetsprövningar – nya regler (SOU 2024:88)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Bakgrund och innehåll i förslaget

Utredningen har haft till uppgift att se över och föreslå förändringar av processen för säkerhetsprövning. Förslagsställaren anger att den säkerhetshotande verksamheten mot Sverige har ökat den senaste tiden och att berörda myndigheter, som Säkerhetspolisen, har påpekat ett behov av förändring av den nuvarande regleringen om säkerhetsprövning. Förslagsställaren anger att en del av uppdraget har avsett den grundutredning som ingår som en del i underlaget vid en säkerhetsprövning. Förslagsställaren anger att nuvarande reglering i lag och förordning om grundutredningen är sparsam och att det inte finns något tydligt stöd i frågan om vad en grundutredning ska omfatta. Förslagsställaren anger att det finns anvisningar i Säkerhetspolisens vägledning, som dock inte är rättsligt bindande. Vidare anges att det har ifrågasatts om det finns tillräckligt författningsstöd för enskilda verksamhetsutövers behandling av vissa personuppgifter vid grundutredningen. Förslagsställaren anger att utredningen även haft i uppdrag att se över förfarandet i ärenden om säkerhetsprövning. Förslagsställaren anger att det finns ett behov av att tydliggöra regleringen om den helhetsbedömning som ska göras vid säkerhetsprövningen och även vad som avses med ett säkerhetsprövningsbeslut, när ett säkerhetsprövningsbeslut krävs och vem som fattar ett sådant beslut. I betänkandet föreslås att det i säkerhetsskyddslagen (2018:55) införs en definition av vad som avses med en grundutredning och en ny bestämmelse om vilka personliga förhållanden som bör omfattas av en grundutredning. Vidare föreslås också att regleringen i säkerhetsskyddslagen ska förtydligas så att det framgår att det vid säkerhetsprövningen ska göras en samlad bedömning av om personen som provas kan anses lämplig från säkerhetssynpunkt att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten. Förslagsställaren anger att denna lämplighetsbedömning ska innefatta en lojalitets-, pålitlighets- och sårbarhetsbedömning.

Vidare har utredningen haft i uppdrag att se över förfarandet i ärenden om säkerhetsprövning. Förslagsställaren anger att det finns ett behov av att tydliggöra regleringen om den helhetsbedömning som ska göras vid säkerhetsprövningen och även vad som avses med ett säkerhetsprövningsbeslut, när ett säkerhetsprövningsbeslut krävs och vem som fattar ett sådant beslut. I betänkandet föreslås att säkerhetsskyddslagens reglering förtydligas så att det framgår att den samlade bedömningen ska göras av verksamhetsutövaren vid säkerhetsprövning enligt ett säkerhetsskyddsavtal, om inte annat följer av andra bestämmelser i lagen. Andra regler gäller om det är en myndighet som har det bestämmande inflytandet över bedömningen såvitt avser personer hos en enskild verksamhetsutövare. Förslagsställaren anger att detta innebär ett förtydligande av vad som

redan gäller i dag, att det är verksamhetsutövaren, alternativt myndigheten, som fattar säkerhetsprövningsbeslutet och ansvarar för grundutredningen. Vidare föreslås nya handlägningsbestämmelser för den som fattar och meddelar säkerhetsprövningsbeslut. Förslagen innebär att beslutsfattaren blir skyldig att dokumentera resultatet av den samlade lämplighetsbedömningen i ett skriftligt säkerhetsprövningsbeslut. I de fall beslutet är till nackdel för den prövade föreslås att beslutet ska motiveras. I betänkandet föreslås även specifika undantag från motiveringsskyldigheten, jämfört med vad som gäller enligt förvaltningslagen.

Utredningen har även haft i uppgift att bedöma om det bör finnas en möjlighet att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut och i så fall föreslå överprövningsinstans och förutsättningarna för processen vid en överprövning. Förslagsställaren anger här att förvaltningslagen inte gäller för enskilda verksamhetsutövare vilket innebär problem vad avser val av överprövningsinstans och då det innebär att det finns skillnader i underlaget som en sådan instans skulle ha vid överprövningen av ett säkerhetsprövningsbeslut. Förslagsställaren föreslår därför att det bör inrättas ett nytt överprövningsorgan för överprövning av vissa säkerhetsprövningsbeslut, nämligen beslut som rör en arbetstagare anställd hos en verksamhetsutövare eller hos en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare, samt att det i säkerhetsskyddslagen införs en möjlighet för en arbetstagare, anställd hos verksamhetsutövaren eller hos en aktör som har ett säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare, att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut.

Konsekvenser för företag

Förslagsställaren anger att de som berörs gällande förslaget om grundutredningens innehåll och bedömningen vid säkerhetsprövningen är både offentliga och privata aktörer och i första hand de som beslutar om anställning eller annat deltagande i den verksamheten. Även aktörer som tecknar säkerhetsskyddsavtal med verksamhetsutövare varigenom de får tillgång till säkerhetskänslig verksamhet uppges kunna påverkas, trots att de inte fattar säkerhetsprövningsbeslut. Förslagsställaren anger att den krets som ska säkerhetspröva eller tillämpningsområdet i övrigt inte utvidgas jämfört med idag, eftersom skyldigheten att säkerhetspröva och att genomföra en grundutredning inte ändras.

Förslaget om grundutredningens innehåll och bedömningen vid säkerhetsprövningen bör enligt förslagsställaren bidra till en mer förutsägbar och enhetlig tillämpning av regelverket samt underlätta arbetet med utredningar och säkerhetsprövningar. Förslagsställaren anger att förslaget inte bör medföra några nämnvärda ekonomiska konsekvenser, jämfört med dagens reglering. Förslagsställaren anger att de förtydliganden som lagförslagen innebär kan leda till att det kommer att behöva genomföras internutbildningar hos verksamhetsutövarna men att behovet dock inte bör gå utöver vad det bör finnas beredskap för i en verksamhet. Utredningens förslag om att i lag förtydliga att underlag endast behöver ingå i grundutredningen i den utsträckning det är relevant för säkerhetsprövningen kan innebära att färre betyg, intyg och referenser inhämtas respektive efterfrågas i onödan – vilket förslagsställaren bedömer kan underlätta för såväl verksamhetsutövare som de som ska provas och uppgiftslämnarna.

Vad gäller förslaget om ansvar för bedömningen vid en säkerhetsprövning anger förslagsställaren att det under utredningsarbetet framkommit uppgifter om att det förekommer att aktören i ett säkerhetsskyddsavtal, alltså motparten till verksamhetsutövaren, genomför och ansvarar för grundutredningen och då även bedömningen i den delen. För de

verksamhetsutövare och myndigheter med bestämmande inflytande över säkerhetsprövningen som i dag inte tillämpar regleringen på avsett sätt kan en administrativ börda tillkomma, bedömer förslagsställaren. Merarbete för verksamhetsutövaren kan uppstå i form av tillkommande arbete med grundutredningen och säkerhetsprövningsbesluten.

Förslagsställaren anger att förslaget om handlägningsbestämmelser för beslutsfattare omfattar enskilda verksamhetsutövare som fattar och meddelar säkerhetsprövningsbeslut och att förslaget till reglering innebär nya uppgifter för dessa företag. Förslagsställaren anger att förslaget innebär att samma regler för säkerhetsprövningsbeslutet ska gälla oavsett om det är en förvaltningsmyndighet eller en enskild verksamhetsutövare som fattar beslutet. Att säkerhetsprövningsbeslut ska vara skriftliga kan inte anses som betungande, bedömer förslagsställaren. Samtidigt anges att motiveringskravet däremot kan innebära en viss ökad administrativ börda. Förslagsställaren bedömer att förslagen kommer att medföra endast mindre merkostnader för verksamhetsutövarna i fråga.

Förslaget om att få säkerhetsprövningsbeslut överklagade anges först och främst påverka de som ges klagorätt samt verksamhetsutövare och övriga som fattar säkerhetsprövningsbeslut som föreslås få överklagas. Att beslutsfattarna ska överlämna de säkerhetsprövningsbeslut som är möjliga att överklaga till den prövade och underrätta den prövade om hur det går till att överklaga beslutet innebär enligt förslagsställaren en viss ökad administrativ börda för enskilda verksamhetsutövare. Förslagsställaren anger även att eftersom det finns enskilda verksamhetsutövare som passar in på definitionen av små företag så berör förslagen även små företags arbetsförutsättningar. Vad gäller ekonomiska konsekvenser för enskilda anger förslagsställaren att det är oklart vilka kostnader som en arbetstagare som nyttjar rätten att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut kan drabbas av. Förslagsställaren anger att frågor om möjlighet och ersättning till särskilda ombud för arbetstagaren vid nämnden behöver utredas vidare liksom frågor om rättegångskostnader.

För samtliga förslag, förutom förslaget om att få säkerhetsprövningsbeslut överklagade, bedömer förslagsställaren att konkurrenssituationen för berörda företag inte påverkas. Konsekvensutredningen saknar vidare en beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Vad gäller berörda företag anges i betänkandet att säkerhetsskyddslagen är direkt tillämplig vid säkerhetskänslig verksamhet hos staten, regioner, kommuner och enskilda oavsett verksamhetsform. Lagen gäller alltså även för aktiebolag, handelsbolag, föreningar och stiftelser om verksamheten till någon del är av betydelse för den nationella säkerheten. Förslagsställaren anger vidare att det inte finns någon förteckning, tillståndsprövningsprocess eller liknande som pekar ut vilka som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Förslagsställaren anger att det i stället, i likhet med vad som gäller inom många andra lagreglerade områden, är varje verksamhetsutövars eget ansvar att hålla sig informerad, göra bedömningar och bedriva sin verksamhet enligt de författningar som gäller på säkerhetsskyddsområdet och att det i detta ingår att identifiera säkerhetskänsliga delar av verksamheten.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet konstaterar att förslaget syftar till att skapa ett tydligare och mer förutsägbart regelverk som ska bidra till mer enhetlig tillämpning. Konsekvensutredningen är på ett övergripande plan pedagogisk och innehåller nyanserade kvalitativa beskrivningar. Vad gäller konsekvensutredningens mer företagsrelaterade aspekter finns det dock en del brister. Det är inte fullt tydligt vilken bransch som berörs av förslaget, mer än att de företag som på något sätt bedriver säkerhetskänslig verksamhet kan beröras. Vidare saknas information om antal

berörda företag och deras storlek, mer än att förslagsställaren i vissa passager beskriver att även små enskilda verksamhetsutövare påverkas av förslaget. Det framgår dock inte om förslagsställaren har tagit särskilt hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Mot denna bakgrund finner Regelrådet beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch såväl som särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig. Om det föreligger svårigheter i att få fram information om berörda företag så hade förslagsställaren ändå kunnat ge vissa exempel på olika företag som kan påverkas av förslaget.

Förslagsställaren bedömer vidare att konkurrensförhållandena för berörda företag inte påverkas av förslagen. Förslaget om att få säkerhetsbeslut överprövade saknar dock en sådan bedömning. Regelrådet finner att det vore önskvärt med kompletterande information om skälen till att förslagsställaren landar i denna bedömning. Regelrådet konstaterar att förslagen syftar till att skapa en mer enhetlig tillämpning vilket i sig skulle kunna bidra till en mer jämlik konkurrens mellan berörda företag.

Regelrådet konstaterar vidare att förslagen kan innebära vissa ökade kostnader för de företag som berörs, bland annat i form av utredningsarbete och administration, och finner att det är en brist att dessa kostnader inte kvantifieras. Vidare förstärks denna brist av att det i konsekvensutredningen är otydligt vilka företag som påverkas av förslaget. En möjlig kvantifiering här skulle kunna vara en exempelberäkning som visar hur de nya kraven påverkar ett, eller flera företag i olika storlekar och branscher, som är verksamma på området.

Konsekvensutredningen saknar en beskrivning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Regelrådet konstaterar att viss information om alternativ finns i betänkandet, men finner att det vore önskvärt att konsekvensutredningen kompletteras med en beskrivning av alternativa lösningar. Regelrådet finner avsaknaden av information om effekter av om ingen reglering kommer till stånd bristfällig. Regelrådet finner övriga delasppekter tillräckligt tydligt redovisade och därmed godtagbara.

Sammantaget finner Regelrådet att konsekvensutredningen trots sin pedagogiska tydlighet brister i de delasppekter som är viktiga för att belysa regleringens effekter för företag. Kompletterande information om berörda företag, påverkan på konkurrensen, särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning såväl som exempelberäkningar vad gäller påverkan på företagens kostnader hade kunnat bidra till en ökad tydlighet vad gäller regleringens effekter för berörda företag.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 26 mars 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Peter Nilsson och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Erik Palm.



Anna-Lena Bohm

Ordförande



Erik Palm

Föredragande