

Informationsklass: K1

Regeringskansliet

Lotta Medelius-Bredhe

Generaldirektör

DATUM

DIARIENUMMER

2025-03-10

SvK Dnr 2025/253

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

Sammanfattning

Svenska kraftnät har tagit del av betänkandet och tillstyrker delvis utredningens förslag. Svenska kraftnät föreslår dock vissa justeringar av författningsförslagen. Svenska kraftnät föreslår vidare att vissa av ändringarna bör kompletteras med ytterligare åtgärder för att omhänderta konsekvenser som annars kan träffa i synnerhet enskilda verksamhetsutövare.

Svenska kraftnät avstyrker också delar av utredningens förslag.

Nedan redogör Svenska kraftnät för sina synpunkter i detalj.

Svenska kraftnäts synpunkter

Ändringarna av 2 kap. 3 a och 4 §§ säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Svenska kraftnät tillstyrker utredningens förslag att begreppet pålitliga från säkerhetssynpunkt ersätts med lämpliga ur säkerhetssynpunkt i såväl 2 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen som i fall där uttrycket förekommer i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) (jfr. utredningens förslag s. 179).

Det bör därvid övervägas om det i 2 kap. 3 a § säkerhetsskyddslagen bör förtydligas att skrivningen om att en person ska antas vara lojal ”mot de intressen som skyddas i denna lag” avser lojalitet gentemot *Sveriges säkerhet*. Att lojaliteten prövas utifrån Sveriges säkerhet är fallet redan i dag men ett förtydligande behövs för det fall verksamhetsutövare framöver behöver bedöma utländska säkerhetsintyg (Personal Security Clearance (PSC)) som utfärdas i enlighet med internationella säkerhetsskyddsåtaganden t.ex. GSA. Personer med utländska PSC kan ha genomgått en prövning av andra lojaliteter men inte lojalitet utifrån Sveriges säkerhet. Om kopplingen till Sveriges säkerhet tydliggörs är det lättare för en verksamhetsutövare att förstå att denna aspekt inte tidigare är prövad utan att detta behöver göras i varje givet fall, oavsett om den prövade innehar ett PSC eller inte.

Uppföljande säkerhetsprövning enligt 3 kap. 2 § andra meningen säkerhetsskyddslagen

Svenska kraftnät anser att det är bra att det i lag beskrivs vilka personliga förhållanden som ska beaktas i en säkerhetsprövning. Svenska kraftnät anser dock att det även är relevant att föra in vilka aspekter som särskilt ska beaktas vid den *uppföljande* säkerhetsprövningen enligt 3 kap. 2 § andra meningen säkerhetsskyddslagen. Idag sker sådana samtal i väldigt liten utsträckning och det är för många verksamhetsutövare högst oklart vilka förhållanden som ska tas upp. Något som särskilt behöver förtydligas är vikten av att följa upp eventuellt missnöje hos arbetstagaren (vilket inte är en aspekt som beaktas vid nyanställning). Detta är också något som tas upp av utredningen i betänkandet (jfr. s. 349 f.):

”[...] för att kunna fånga upp upplevt missnöje med arbetssituationen, kontaktförsök från främmande makt och liknande förhållanden som kan påverka risk och mottaglighet för utpressning eller omständigheter som tyder på att personen är i riskzonen för olika former av missbruk. Vid uppföljning av säkerhetsprövningen finns det anledning att lägga särskild vikt vid tillfällen som innebär större förändringar av arbetsuppgifterna och vid den avslutande fasen av anställningen.”

Förslaget om att regleringen i 2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen lyfts in i säkerhetsskyddslagen m.m.

Svenska kraftnät instämmer i utredningens bedömning att behörighetsfrågan bör framgå direkt av säkerhetsskyddslagen istället för säkerhetsskyddsförordningen. Svenska kraftnät tillstyrker därför utredningens förslag (jfr. s. 182 f.).

Förtydliganden i 3 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen om vem som ansvarar för säkerhetsprövningen vid säkerhetsskyddsavtal

Svenska kraftnät instämmer i utredningens bedömning att nuvarande reglering såvitt avser ansvaret för säkerhetsprövningen vid säkerhetsskyddsavtal inte är tydlig (jfr. s. 204 ff.). Svenska kraftnät ser därför positivt på att det i lagen förtydligas vem som ansvarar för att göra den samlade bedömningen vid säkerhetsprövning som sker med anledning av ett säkerhetsskyddsavtal.

Svenska kraftnät tycker dock inte att det är helt tydligt i betänkandet om verksamhetsutövare även fortsatt kommer att kunna avtala om genomförandet av grundutredningen, något som Svenska kraftnät anser är önskvärt. Ska förslaget tolkas så att detta fortsatt är möjligt tillstyrker Svenska kraftnät förslaget.

I betänkandet framgår (s. 204):

"I Säkerhetspolisens vägledning i personalsäkerhet noteras att vid ingående av ett säkerhetsskyddsavtal kan en verksamhetsutövare avtala om att leverantören ansvarar för grundutredningen men att ett godkännande efter registerkontroll krävs från verksamhetsutövaren. Att det anges att avtal kan träffas om att leverantören ansvarar för grundutredningen bör förstås så att leverantören kan ansvara för att genomföra själva grundutredningen."

Vidare anför utredningen (s. 205):

"Säkerhetsprövningen innebär att det ska göras en samlad bedömning av alla föreliggande uppgifter och allt underlag. Utredningen anser mot den bakgrunden att det är verksamhetsutövaren som ska ansvara för grundutredningen och att det är verksamhetsutövaren som ska göra den initiala bedömningen av den prövades lämplighet från säkerhetssynpunkt inför en registerkontroll. Motparten kan inte anses ha samma intresse som verksamhetsutövaren att på ett uttömmande sätt genomföra grundutredningen."

Såsom Svenska kraftnät förstår uttalandena är den helhetsbedömning som ska göras detsamma som att fatta säkerhetsprövningsbeslutet. Det framgår dock inte tillräckligt tydligt i betänkandet vad som avses med "ansvara för grundutredningen". Det är till exempel oklart om utredningen föreslår att det är verksamhetsutövaren, och inte leverantören, som också måste genomföra grundutredningen, dvs. ta fram bakgrundsmaterial ur öppna källor och hålla i säkerhetssamtalet.

Svenska kraftnät vill mot denna bakgrund understryka att en förskjutning av ansvaret att *genomföra* grundutredningen till verksamhetsutövaren kommer att medföra betydande ekonomiska konsekvenser för många enskilda verksamhetsutövare. Om det är avsett att förslaget ska tolkas på ett sådant sätt avstyrker Svenska kraftnät förslaget.

Enligt Svenska kraftnät är det viktigt att verksamhetsutövare även fortsatt kan avtala om att leverantören ska genomföra grundutredningen, även om verksamhetsutövaren slutligen ansvarar för helhetsbedömningen utifrån det samlade underlaget, inklusive registerkontroll.

Förtydligandena i 3 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen tar inte hänsyn till säkerhetsskyddsöverenskommelser

Den föreslagna regleringen i 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen tar inte hänsyn till säkerhetsprövningar som görs vid exponeringar av säkerhetskänslig verksamhet som medför krav på att reglera skyddet på annat sätt, jfr. 7 kap. 11 § Säkerhetspolisens föreskrifter (PMFS 2022:1) om säkerhetsskydd. Kravet gäller om motparten i förfarandet kommer att få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen begränsat hemlig eller säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet (konsekvensnivå D). I dessa fall ingår verksamhetsutövaren och motparten vanligen en s.k. säkerhetsskyddsöverenskommelse. Sådana säkerhetsprövningar består enbart av en grundutredning, utan registerkontroll.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår Svenska kraftnät att förslaget till 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen justeras på så sätt att det förtydligas att alla förfaranden som medför krav på säkerhetsskyddsavtal eller att säkerhetsskyddet regleras på annat sätt omfattas.

Förtydliganden av vad en säkerhetsprövning ska innehålla

Svenska kraftnät välkomnar utredningens förslag om att förtydliga vad en grundutredning är och dess innehåll, med nedanstående undantag.

Svenska kraftnät instämmer i Försvarsmaktens synpunkter i expertens särskilda yttrande om att en reglering med bör-krav riskerar att medföra att den variation som finns idag, ifråga om vilka omständigheter som den enskilde prövas utifrån, kvarstår (s. 381 f.). Svenska kraftnät anser att de förhållanden som räknas upp i den föreslagna 3 kap. 12 a § säkerhetsskyddslagen är förhållanden som alltid är särskilt relevanta att utreda, men att omfattningen av utredningen på respektive punkt kan variera utifrån vad som är relevant i det enskilda fallet.

Svenska kraftnät avstyrker dock utredningens förslag att "hälsotillstånd" ska införas som ett ska-krav i 3 kap. 12 a § f säkerhetsskyddslagen.

Hälsotillstånd har förvisso i viss mån ingått som en aspekt enligt Säkerhetspolisens vägledning men inte i den utsträckning som utredningen nu föreslår. Det är till exempel stor skillnad på att fråga om träningsrutiner eller hur en person hanterat en krissituation än att fråga om psykisk ohälsa och biverkningar av medicinering.

I betänkandet ges inte tillräcklig vägledning kring hur hälsotillstånd ska bedömas och värderas (jfr s. 171). Hälsotillstånd är därutöver en omständighet som inte via öppna källor eller i en registerkontroll kan kontrolleras eller verifieras.

Uppgifter om utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet som en del av grundutredningen

Svenska kraftnät anser att det av uttrycket "anknytning till utlandet" inte är tydligt att detta innefattar utredning av samöre med statliga aktörer och främmande makt (jfr. s 156 där utredningen hänvisar till förarbetsuttalanden till 1996 års säkerhetsskyddslag). Detta behöver därför förtydligas.

Svenska kraftnät vill också betona vikten av att alla verksamhetsutövare får förutsättningar att genomföra en *kvalitativ* säkerhetsprövning. Det räcker därför inte med att införa ett krav på frågeområdet anknytning till utlandet. Svenska kraftnät ser ett stort behov av att Säkerhetspolisen utvecklar en vägledning gällande säkerhetsprövning av personer med utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet. Svenska kraftnät saknar ett förslag från utredningen för hur verksamhetsutövare ska få bättre förutsättningar att göra sådana bedömningar. Utan ett sådant underlag finns en fortsatt risk för att verksamhetsutövare fattar beslut i säkerhetsprövningen på ett skönsmässigt sätt.

Vägledningen bör finnas på plats innan de föreslagna förändringarna träder i kraft. Utan ett sådant uttryckligt och tydligt stöd finns risk för att de föreslagna förändringarna leder till skönsmässig särbehandling eller diskriminering av personer som exempelvis har dubbla medborgarskap eller en medkontrollerad med utländskt medborgarskap.

Svenska kraftnät vill särskilt framhålla att det i hög grad är enskilda verksamhetsutövare som bedriver en stor del av den säkerhetskänsliga verksamheten i Sverige. För anställda hos enskilda verksamhetsutövare och personer som genomgår säkerhetsprövning på grund av ett säkerhetsskyddsavtal finns inget krav på svenskt medborgarskap. För

enskilda verksamhetsutövare kommer de föreslagna förändringarna därför att få en långt större påverkan än vad de får för exempelvis myndigheter.

Inom elförsörjningen finns dels internationella koncerner, dels ett stort beroende av vissa utländska leverantörer som är viktiga för att Sverige ska klara av den ökade elektrifieringen av samhället. Om det saknas vägledning för hur kravet ska tillämpas kan konsekvenserna bli att personer med nyckelkompetens väljs bort för att verksamhetsutövare är osäkra på hur uppgifter som framkommer under säkerhetsprövningen ska värderas.

Möjligheten att överklaga säkerhetsprövningsbeslut

Svenska kraftnät avstyrker förslagen om motiverade säkerhetsprövningsbeslut och införandet av en möjlighet för den enskilde att överklaga sådana beslut. Svenska kraftnät instämmer i Försvarsmaktens experts särskilda yttrande vari bl.a. anförs att det saknas en avvägning mellan den enskildes rätt att få ett säkerhetsprövningsbeslut prövat och verksamhetsutövarens ansvar för säkerhetsskyddet samt skyddet för Sveriges säkerhet. Som Försvarsmaktens expert anför finns det också utmaningar för en överinstans att överpröva ett säkerhetsprövningsbeslut med tanke på den kännedom om skyddsvärden som krävs för att göra en sådan prövning.

Svenska kraftnät anser förvisso att dagens ordning, där Arbetsdomstolen indirekt prövar säkerhetsprövningsbesluten är otillfredsställande, men bedömer samtidigt att den möjlighet till överprövning av säkerhetsprövningsbeslut som utredningen föreslagit inte löser ut alla frågor. Utredningen har exempelvis inte i tillräcklig grad utrett de process- och sekretessfrågor som aktualiseras och som behöver analyseras för att förslagen ska kunna genomföras. Utredningen har heller inte i tillräcklig grad utrett konsekvenserna av klagorätten för den som anställts hos en leverantör som ingått säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare. Den ordning som utredningen föreslår tangerar att förskjuta det arbetsrättsliga ansvaret till verksamhetsutövaren. Det är också vanligt förekommande att verksamhetsutövare i affärsavtal förbehåller sig rätten att välja bort utförande personal utan särskilda skäl, vilket utredningen inte belyser. Utredningen behandlar heller inte de arbetsrättsliga konsekvenserna, oavsett utgången i målet, av ett överprövat säkerhetsprövningsbeslut.

Svenska kraftnät ser i och för sig positivt på en skyldighet för verksamhetsutövare att dokumentera och motivera sina bedömningar i säkerhetsprövningsärenden för att skapa systematik och spårbarhet i centrala beslut som verksamhetsutövaren tar för att skydda sin säkerhetskänsliga verksamhet. Utredningens förslag till motiverade

säkerhetsprövningsbeslut syftar dock ytterst till att tillgodose den säkerhetsprovades rätt att överklaga beslutet, och inte till att tillgodose verksamhetsutövarens och tillsynsmyndighetens behov. Härvid vill Svenska kraftnät påtala att motiveringen i säkerhetsprövningsbeslut där den provade inte klarar säkerhetsprövningen i princip alltid kommer kunna utelämnas med stöd av en eller flera av de omständigheter som anges i den föreslagna paragrafen 3 kap. 4 f § andra stycket säkerhetsskyddslagen.

Av betänkandet framgår att motiveringen kan utelämnas bl.a. med stöd av 3 kap. 4 f § andra stycket andra punkten, om det finns ett befogat intresse av att förhindra att metoder för säkerhetsprövning röjs. Utredningen anför:

”Med metoder för säkerhetsprövning avses verksamhetsutövarens värdering av inhämtad information och de bedömningskriterier den som fattar säkerhetsprövningsbeslut utgått ifrån. Sådan information i beslutsmotiveringen behöver inte ges om det kan antas att vidtagandet av säkerhetsskyddsåtgärder i framtiden försvåras om uppgiften röjs. En motivering kan också helt eller delvis utelämnas om uppgiften har koppling till verksamhetsutövarens hotbilds- och sårbarhetsanalys.”

Svenska kraftnät är av uppfattningen att det som bör motiveras är just värderingen. Om denna ska kunna utelämnas blir motiveringen meningslös för klaganden. Hotbilden går också att göra helt öppen och ingår ibland som en inledande del i ett säkerhetsprövningssamtal. Det framstår därför som högst oklart varför hänvisning till denna ska kunna utelämnas.

Sammanfattningsvis bedömer Svenska kraftnät att själva syftet med att lagstifta om motiveringsskyldigheten i säkerhetsprövningsbeslut helt urholkas med de föreslagna undantagen. Samtidigt är det inte tillräckligt tydligt vad dessa undantagsbestämmelser får för verkan om det ändå införs en bestämmelse om att motiveringen, i det fall det saknas ett motiverat beslut, ska kunna ges i efterhand (se förslaget till fjärde stycket samma bestämmelse).

Övrigt

Avsnitt 1.2

Enligt 35 § förvaltningslagen får ett överklagbart beslut verkställas när överklagandetiden går ut. Om en överklagandemöjlighet för säkerhetsprövningsbeslut införs bör säkerhetsskyddslagen kompletteras med en regel om att beslutet ska gälla omedelbart. Konsekvensen blir annars att säkerhetsprövningsbeslutet börjar gälla först när föreslagna nämnden fattat slutligt beslut i ärendet.

Avsnitt 7.5

I den förslagna regeln 3 kap.12 a § säkerhetsskyddslagen står det uppräknat vad en grundutredning *bör* innehålla. För att det ska bli en enhetlig säkerhetsskyddsprövning hos samtliga aktörer vore det bättre att regeln säger vad en grundutredning *ska* innehålla.

Avsnitt 9.3.3 samt 9.4

Det är mycket viktigt att det finns möjlighet att stänga av en statligt anställd om denne inte längre uppfyller kraven för säkerhetsklassning eller om det framkommit omständigheter som gör att det finns anledning att utreda fortsatt placering i säkerhetsklass. Svenska kraftnät är positivt inställda till att utredningen utgår från förslagen i Regeringskansliets promemoria Regler om avstängning av statligt anställda (Fi2024/00814) när de tagit fram bestämmelserna om avstängning kopplat till förlorad säkerhetsklassning och utredningsavstängning då detta förenklar tillämpningen av bestämmelserna.

Huvudregeln bör vara att arbetstagaren behåller sin lön och andra anställningsförmåner under avstängningstiden men det bör finnas utrymme från att frånga denna huvudregel i specifika fall.

Vad beträffar möjligheten till en interimistisk prövning av ett avstängningsbeslut ser Svenska kraftnät ur ett säkerhetsperspektiv inte några större skillnader mellan fallen då en arbetstagare förlorat sin säkerhetsklassning och då det finns skäl att utreda huruvida en arbetstagare fortsatt kan vara placerad i säkerhetsklass. Om en avstängning har koppling till en arbetstagares lämplighet i säkerhetshänseende bör interimistisk prövning inte vara möjlig.

Detta remissyttrande har beslutats av generaldirektör Lotta Medelius-Bredhe efter föredragning av säkerhetsskyddsadministratör Jenny Olesen. I den slutliga handläggningen har även säkerhetsskyddsspecialist Elin Devonport-Wretman, enhetschef Ylva Söderlund och verksjuristerna Marit Wedin och Karolina Rydman deltagit.

Sundbyberg, dag som ovan

Lotta Medelius-Bredhe

Jenny Olesen