

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Er referens: Ju2025/00915

Vår referens: 25–7190

Post- och telestyrelsens remissvar avseende betänkandet Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar (SOU 2025:42)

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom postområdet och området för elektronisk kommunikation. PTS är också tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585), (nedan SäkL), för enskilda verksamhetsutövare inom områdena elektronisk kommunikation och posttjänst. PTS lämnar med utgångspunkt från myndighetens ansvarsområden nedanstående synpunkter på betänkandet.

Övergripande synpunkter

PTS instämmer i att det försämrade säkerhetspolitiska läget medför höga krav på de aktörer som ansvarar för viktiga funktioner i samhället. Det kan finnas behov av att vidta ytterligare åtgärder för att stärka skyddet av Sveriges säkerhet. Nya åtgärder bör endast vidtas om det är tydligt att det finns ett behov och att åtgärderna kommer att bli verkningsfulla och ge önskad effekt. Beslut om nya åtgärder kräver, enligt PTS, noggranna överväganden så att proportionaliteten mellan intrång i personlig integritet och behovet av säkerhetsskyddsåtgärder säkerställs. Åtgärder som ökar intrånget i personlig integritet bör endast vidtas om de motsvarar ett behov och önskad effekt verkligen uppnås.

Kap. 4 Statliga ingripanden i förfaranden som kan vara skadliga för Sveriges säkerhet

PTS har inget att erinra mot utredningens förslag att utvidga möjligheten till att ingripa under ett pågående förfarande, dvs. att tillämpningsområdet för 4 kap. 12 § SäkL utvidgas. När det gäller den anmälningsplikt som utredningen föreslår har PTS inget att erinra mot den heller. Däremot menar PTS att det bör övervägas ytterligare om underlåtenhet att anmäla förfaranden enligt den nya bestämmelsen ska kunna leda till en sanktionsavgift. Av förarbetena till 7 kap. SäkL framgår att sanktionsavgifter i första hand bör komma ifråga vid åsidosättande av de skyldigheter som är allra viktigast för säkerhetsskyddet (prop. 2020/21:194 s. 93). Idag är underlåtenhet att ingå säkerhetsskyddsavtal sanktionsbelagt, men inte underlåtenhet att anmäla avsikt eller ett ingånget avtal. Av betänkandet framgår att anmälningsplikten kommer att slå ganska brett, kommer att träffa också helt oproblematiska förfaranden och att vilka förfaranden som anmäls kommer vara beroende av de analyser som verksamhetsutövaren gör (sid. 98f). Mot bakgrund därav ifrågasätter PTS om det är rimligt att belägga underlåtenhet att anmäla dessa förfaranden med sanktionsavgift.

Kap 6 Förbättrade möjligheter att vidta åtgärder vid fara i dröjsmål

När det gäller förslagen att tillsynsmyndigheterna ska kunna meddela interimistiska förelägganden och systemet med tvångsåtgärder bedömer PTS att behovet av de föreslagna tvångsåtgärderna skulle vara mycket begränsat och reserverat för mycket allvarliga fall. Sådana situationer bör falla in under 8 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) (nedan SäkF), enligt vilken Säkerhetspolisen och Försvarsmakten får ta över tillsynsansvaret för en verksamhetsutövare om det finns särskilda skäl. Enligt PTS bedömning bör således möjligheten att tillgripa dessa åtgärder reserveras för Säkerhetspolisen och Försvarsmakten, i de fall situationen är så allvarlig att de övertar tillsynen. Detta skulle förbättra förutsättningar för en enhetlig tillämpning av reglerna och dessa myndigheter får också anses ha bättre förutsättningar än övriga tillsynsmyndigheter att kunna bedöma när sådana allvarliga fall är för handen samt att implementera dessa åtgärder.

Tillsynsmyndigheterna har samtidigt kvar sitt vägledande uppdrag i förhållande till verksamhetsutövarna, 8 kap. 12 § SäkF, och PTS har i sitt tillsynsarbete mycket goda erfarenheter av att arbeta med vägledning och dialog med tillsynsobjekten. Om tillsynsmyndigheterna i sin verktygslåda även skulle ha den här typen av åtgärdsalternativ kan det skapa osäkerhet hos verksamhetsutövarna, en ovilja att söka stöd hos tillsynsmyndigheterna. Det kan således försvåra tillsynsmyndigheternas vägledande arbete och därmed bli rent kontraproduktivt när det gäller det systematiska skyddet av Sveriges säkerhet. PTS anser därför att det bör göras en analys av om de negativa konsekvenserna som förslaget kan få för vägledning uppdraget uppvägs av att samtliga tillsynsmyndigheter får detta verktyg.

Kap. 7 En mer ändamålsenlig och effektiv registerkontroll

Utökade registerslagningar

Utöver slagningar i Kronofogdemyndighetens register, ställer sig PTS tveksam till förslaget om utökat antal registerslagningar. PTS ser positivt på att förslaget om utökade registerslagningar syftar till att underlagen för säkerhetsprövningen blir bättre, i meningen att mer information kan inhämtas, vilket ger en bättre grund för bra bedömning. PTS är dock tveksam till om förslaget fyller det önskade syftet.

Skälet är att PTS ifrågasätter om Säkerhetspolisen, med dagens process för säkerhetsprövningar, har tillräcklig bakgrundsinformation om den kontrollerade för att kunna avgöra vilka utfall från flera av dessa utpekade register som i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen, jmf 3 kap. 19 § SäkL Ingen har idag tillgång till all information om den person som säkerhetsprövningen avser, vilket är ett grundproblem som också betänkandet berör (s. 200). Verksamhetsutövarna har information från säkerhetsprövningsintervjun, uppgifter som lämnas ut vid eventuellt utfall och övrig tillgänglig bakgrundsinformation. Säkerhetspolisen har endast den begränsade informationen som framgår av ansökan om registerkontroll och eventuellt utfall vid registerkontrollen. Att bedöma utfallens relevans utifrån enbart information om verksamhetsutövare samt kontrollorsak måste anses icke tillfredsställande. Mot den bakgrunden måste också förslagen i betänkandet ses, att det framåt ska hämtas uppgifter från betydligt fler register med potentiellt fler utfall som följd.

PTS är dock positiv till slagningar i Kronofogdemyndighetens register eftersom den kontrollerades ekonomi redan idag är en del av grundutredningen, särskilt när det gäller säkerhetsklass 1 och 2. Uppgifterna ur detta register ger även en entydig indikation på potentiella sårbarheter ur ett ekonomiskt perspektiv och kräver därför inte en bedömning i det enskilda fallet av Säkerhetspolisen av om uppgifterna kan antas ha betydelse för prövningen.

När det gäller förslaget om utökade registerslagningar, utöver Kronofogdemyndighetens register, ser PTS därför en risk för en kraftigt ökad administration, förlängd process för registerkontrollen, att intrånget i den personliga integriteten ökar men den önskade effekten – ett bättre skydd för Sveriges säkerhet – uppnås inte. Dagens process för säkerhetsprövningar innehåller dessutom många utmaningar och PTS delar utredningens mening att det bör göras en översyn av hela säkerhetsprövningsförfarandet (s. 202).

Samtycke till registerkontroll

I betänkandet föreslås att ändringarna i 3 kap. 13 och 14 §§ SäkL ska tillämpas även avseende kontroller som pågår när ändringarna träder i kraft. Enligt PTS bedömning är det tveksamt om

ett samtycke som lämnats innan utvidgningen av kontrollen kan anses omfatta även de utökade slagningarna. PTS efterlyser därför fortsatt utredning kring behovet av förnyat samtycke för dessa utökade registerslagningar.

PTS noterar också att registerkontroll avseende närstående även fortsättningsvis föreslås ske utan att samtycke har lämnats. Mot bakgrund av att den utvidgning av registerslagningarna som föreslås för närstående till personer i säkerhetsklass 1 och 2 innebär ett utökat intrång i den personliga integriteten för en medkontrollerad hänvisar PTS till vad som ovan sagts om att nya åtgärder behöver vara nödvändiga och att det behöver säkerställas att dess syften inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder. PTS menar i vart fall att samtliga kontrollerade bör informeras om syftet och omfattningen av registerkontroll med beaktande av bl.a. art. 13, 14 samt 23 i dataskyddsförordningen.

Anmäla vissa säkerhetsprövningsbeslut till Säkerhetspolisen

PTS avstyrker utredningens förslag att vissa säkerhetsprövningsbeslut ska anmälas till Säkerhetspolisen. Med tiden skapas, med den föreslagna anmälningsplikten, ett system som liknar ett klareringssystem, vilket lagstiftaren hittills valt att inte införa. PTS har förståelse för problembeskrivningen, att det inte är en tillfredsställande lösning att en verksamhetsutövare idag kan ha information som skulle kunna vara av betydelse för säkerhetsprövning hos en annan verksamhetsutövare. Samtidigt är detta en del av det som utmärker ”det svenska systemet”. Säkerhetsprövningen ska anpassas till en specifik befattning i en specifik säkerhetskänslig verksamhet. Med en anmälningsplikt av dessa säkerhetsprövningsbeslut är risken stor att de personer som registreras hos Säkerhetspolisen inte har möjlighet att jobba i någon säkerhetskänslig verksamhet, oavsett verksamhetens skyddsvärde. Detta resultat bör ifrågasättas både ur den enskildes perspektiv men också ur ett resursperspektiv för systemet som helhet. Förslaget väcker dessutom flera frågetecken kring hur länge uppgifterna ska lagras hos Säkerhetspolisen, i vilket syfte uppgifter får användas och lämnas ut till andra myndigheter, utländska säkerhetstjänster m.fl.

Synpunkter på författningsförslagen

PTS har ovan uttryckt tveksamhet till och avstyrkt några av utredningens förslag. Nedan redovisar PTS synpunkter på författningsförslagen för det fall lagstiftaren väljer att bereda dessa vidare. Det är dessutom viktigt att denna utrednings förslag bereds tillsammans med betänkandet SOU 2024:88, ”Säkerhetsprövningar – nya regler”. De båda utredningarnas förslag behöver förhålla sig till varandra, se till exempel föreslagna 3 kap. 4 e § där begreppet

säkerhetsprövningsbeslut används som saknas i dagens regelverk men föreslås i nämnda betänkande.

3 kap. 4 e §

Enligt förslaget ska underrättelsen till Säkerhetspolisen ske utan dröjsmål efter omprövningen av säkerhetsprövningsbeslutet. Enligt förslaget i utredningen "Säkerhetsprövningar – nya regler" ska dessa beslut kunna överklagas. Det bör förtydligas om underrättelsen i här föreslagen paragraf ska göras före eller efter laga kraftvunnet beslut. Detta är särskilt viktigt eftersom utredningens förslag är att ett åsidosättande av anmälningsplikten kan beläggas med sanktionsavgift.

4 kap. 12 §

Begreppet aktör bör definieras i denna bestämmelse eller i förslaget till nytt stycke i 1 kap. 1 § avseende lagens tillämpningsområde, se nedan.

Bestämmelsen bör kompletteras med vilka åtgärder tillsynsmyndigheten får besluta att förelägga en verksamhetsutövare eller den andra aktören att vidta, på motsvarande sätt som föreläggandemöjligheten är formulerad i 6 kap. 6 § SäkL. Se t.ex. HFD 2016 ref. 46 och 2020 ref. 28 där det framgår att en förutsättning för att en tillsynsmyndighet inom ramen för sin tillsynsverksamhet ska kunna meddela bl.a. föreläggande eller förbud är att åtgärden i fråga har författningsstöd.

Vidare bör en ny bestämmelse införas av vilken det framgår vilka skyldigheter den andra aktören har enligt säkerhetsskyddslagen.

Allmänna synpunkter 6 kap.

Bestämmelserna som rör åtgärder vid fara i dröjsmål (6 kap. 7-23) rör bl.a. handlingar och annan egendom. Begreppet handling definieras i förslaget till 6 kap. 10 §.

I säkerhetsskyddslagen används begreppen säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (1 kap. 2 §), säkerhetsskyddsklassificerade handlingar (1 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen) och egendom av betydelse för Sveriges säkerhet (4 kap. 13 §). Avser tvångsåtgärderna andra typer av handlingar än säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter/handlingar och annan egendom än sådan som har betydelse för Sverige säkerhet?

6 kap. 1 §

Förslaget är otydligt och PTS föreslår att den tidigare lydelsen kvarstår och istället kompletteras med ett nytt stycke.

Tillsynsmyndigheten får även utöva tillsyn hos aktörer som ingår i förfaranden där verksamhetsutövaren omfattas av ett krav på anmälningsskyldighet enligt 4 kap. 1 a §.

6 kap. 7 och 8 §§

PTS har ovan anfört att intermistiska förelägganden och ansökan om tvångsåtgärder endast bör få göras av Säkerhetspolisen och Försvarsmakten, se vidare ovan.

6 kap. 8, 9, 11, 13 och 16 §§

I 8 § hänvisas till 4 kap. 11 § (verksamhetsutövare), 4 kap. 12 § (verksamhetsutövare och aktör) och 6 kap. 6 § (verksamhetsutövare) men i inledningen av 8 § anges att tvångsåtgärder kan beslutas mot en aktör. Innebär det att tvångsåtgärder inte kan vidtas mot en verksamhetsutövare utan endast mot den aktör som verksamhetsutövaren har ingått ett säkerhetsskyddsavtal med. Även i 9, 11 och 16 §§ anges endast aktören. Däremot är 16 § formulerad som den aktör som ett beslut om tvångsåtgärder gäller. Det bör i det fortsatta beredningsarbetet förtydligas vem som kan bli föremål för beslut om tvångsåtgärder.

Lagens tillämpningsområde

Enligt 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen gäller lagen för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet).

I 2 kap. 1 § anges att en verksamhetsutövare är de som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

En aktör som ingått ett säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare är inte att anse som verksamhetsutövare utan aktören deltar genom uppdraget eller liknande i verksamhetsutövarens verksamhet.

I betänkandet lämnas flera förslag som träffar aktörer som ingått säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare. För att dessa aktörer ska omfattas av lagens tillämpningsområde bör 1 kap. 1 § kompletteras med ett nytt stycke.

I lagen finns också bestämmelser som gäller den som har ingått ett säkerhetsskyddsavtal med en verksamhetsutövare.

8 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen

Se förslaget i 6 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen.

Detta yttrande har beslutats av divisionschef Catarina Wretman. I ärendets slutliga handläggning har juristen Jannike Ericson (föredragande), juristen Annette Norman, juristen Anna Varg, juristen Julia Kultti och verksjuristen Hannah Malmberg deltagit. Vid föredragningen närvarade även säkerhetsskyddschefen Henrik Christiansson och enhetschefen Katarina Holmqvist.