

2025-03-31

Till Saco
Remissavisering 3.25

Remissvar gällande Säkerhetsprövningar – nya regler SOU 2024:88

Akavia välkomnar en översyn av säkerhetsprövningsprocessen. Utredningen har fått i uppdrag att granska och föreslå förändringar av denna process, med målet att stärka rättssäkerheten och förutsägbarheten för både individer och verksamhetsutövare.

Akavia vill inledningsvis framföra att utredningen har gjort ett gediget arbete där förslag och bedömningar i huvudsak framstår väl underbyggda.

Sammanfattning

Akavia vill med anledning av att man givits möjlighet att lämna följande synpunkter på betänkandet sammanfattningsvis lyfta följande punkter:

- Akavia anser att det är ett steg mot en mer rättssäker reglering såsom förslaget förespråkar att flytta över bestämmelsen – om behörighet att få del av säkerhetsskyddsklassade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet – från förordningen till säkerhetsskyddslagen.
- Förtydligandet av vilka omständigheter som ska ligga till grund för säkerhetsprövningar välkomnas, men det saknas vägledning kring hur dessa omständigheter ska värderas. Därutöver behöver det tydliggöras att verksamhetsutövaren behöver göra en nyanserad och en individuell bedömning – vilket är särskilt viktigt vid anknytning till utlandet, missbruk eller hälsotillstånd.
- Yttrandefriheten är en grundlagsskyddad rättighet och en hörnsten i vår demokrati. Att använda kritik från arbetstagare som grund för att underkänna en säkerhetsprövning kan skapa en skadlig tystnadskultur. Säkerhetsprövningar måste utföras utan att äventyra dessa demokratiska värden.
- Akavia tycker att det är viktigt att lagstiftaren värnar om principen att en person som har avtjänat sitt straff ska kunna återanpassa sig till samhället och ha möjlighet till försörjning genom arbete. Lagstiftaren behöver tidsbestämma hur länge ett brottsligt förfarande kan belasta en arbetstagare.

- Vidare välkomnas underrättelseskyldigheten som åligger arbetsgivaren vid avstängning av en statligt anställd. Dock bör avstängningen tidsbegränsas med möjlighet till omprovning var trettionde dag.
- Det är viktigt att säkerställa att verksamhetsutövare förses med rätt kunskapsunderlag – från särskild för detta ändamål utsedd expertmyndighet för att kunna göra en välavvägd och rättssäker bedömning om säkerhetsläget och vilka faror en risk utgör i dessa sammanhang.
- En skyldighet att uttryckligen motivera ett avslag ger en bättre möjligheter till en effektivare insyn.
- Akavia ställer sig positivt till möjligheten till överprovning, vilket innebär att både verksamhetens säkerhetsperspektiv och individens rättigheter kan klargöras. I denna fråga hade vi förväntat oss ett mer omfattande förslag och anser att det är av största vikt att de kvarstående frågorna utreds skyndsamt.
- Överprövningsrätten behöver även omfatta uppdragstagare, arbetssökande, tidsbegränsade anställningar och elever.
- I detta sammanhang vill Akavia påtala att vi anser att den nuvarande ordningen som innebär att arbetsgivaren själv säkerhetsklassar tjänster är olämplig

Generella synpunkter

Akavia välkomnar syftet med den föreslagna regleringen att stärka tillämpningen av säkerhetsprovningar. Den svenska arbetsmarknaden måste präglas av förutsägbarhet och likabehandling, så att alla kan lita på att de får en rättvis behandling under sin anställning.

Akavia tillstyrker att befintliga regler överförs från säkerhetsskyddsförordningen och att nya regler införs i säkerhetsskyddslagen, gällande vilka omständigheter som grundutredningen ska omfatta. Härigenom blir reglerna tydligare och mer förutsägbara. Detta kan i sin tur leda till bättre grundutredningar och större likformighet för verksamhetsutövare, vid säkerhetsbedömningar. Det är av största vikt att regleringen är tydlig för att minska risken för godtycklighet eftersom en säkerhetsbedömning kan innebära allvarliga integritetskränkningar för individen. Regleringen behöver av den anledningen vara noga övervägd och tydliga klargörande regler måste finnas kring de omständigheter som ska ingå i bedömningen.

I utredningens förslag saknas vägledning kring hur omständigheterna ska värderas. Risken föreligger därför att bedömningarna ändå blir godtyckliga och att kvaliteten riskerar att variera mellan olika verksamhetsutövare. Det är av yttersta vikt att en individuell och noggrann bedömning genomförs av exempelvis anknytning till utlandet, missbruk och hälsotillstånd. Provningsen ska baseras på att omständigheter där det föreligger brister som innebär en verklig och allvarlig risk för rikets säkerhet.

Akavia kan konstatera att det föreligger fördelar att rekvisitet "pålitliga" ur säkerhetssynpunkt ändras till "lämpliga" ur säkerhetssynpunkt eftersom det inte innebär någon saklig ändring men ger mer en transparent terminologi i säkerhetsskyddslagen.

Akavia har erfarenhet av att det förekommer variationer både i metoder och kvalitet vid genomförandet av säkerhetsbedömningar, beroende på var medlemmen arbetar, trots att samma lagstiftning ska tillämpas lika för alla. Ofta får den berörda individen inte kännedom om orsaken till att säkerhetsprövningen inte godkännts, vilket gör det svårt, om inte omöjligt, att bemöta eventuella felaktigheter. Därför välkomnar Akavia remissförslagets förordning om motiveringsskyldighet och krav på skriftlig dokumentation.

Utredningen har utfört ett gediget arbete i sin redovisning av övriga länders lagstiftning.

Grundutredningen överförs till säkerhetsskyddslagen och omständigheter som ska provas

Akavia välkomnar ett förtydligande och en definition av vad som ska provas i en grundutredning, samt vilka personliga förhållanden som normalt ska omfattas i en sådan utredning. Det föreligger dock ett stort behov av tydlig och omfattande vägledning om hur dessa omständigheter ska värderas, eftersom bedömningarna annars riskerar att bli godtyckliga och kvaliteten kan variera. Det är därför av särskild vikt att lagstiftningen klargör att varje fall ska bedömas individuellt, men att även en samlad bedömning ska göras gällande dessa omständigheter. Detta gäller framför allt förhållanden såsom anknytning till utlandet, missbruk och hälsotillstånd. Det är viktigt att verksamhetsutövaren har gjort en grundlig bedömning som är baserad på fakta från relevanta källor. Dessa omständigheter får inte automatiskt leda till att en individ utesluts från möjligheten till säkerhetsklassat arbete.

Den regelkollision som kan uppstå mellan diskrimineringslagen och säkerhetsskyddslagen behöver också tydliggöras ytterligare, så att det klargörs hur en sådan avvägning ska ske och vad en verksamhetsutövare behöver ta hänsyn till vid en sådan bedömning. Det föreligger dock fortfarande en risk för att arbetstagare blir diskriminerade på grund av etnisk härkomst. Medborgare från vissa specifika länder kan inte avsäga sig sitt dubbla medborgarskap, trots att de har brutit sina band till anknytningslandet. Konsekvensen blir att personer från sådana länder automatiskt diskrimineras från säkerhetsklassade arbeten, vilket varken är skäligt eller rimligt. Det är därför viktigt att en samlad bedömning av alla omständigheter görs vid en säkerhetsbedömning.

Akavia har observerat ett genomgående mönster där arbetstagare med anknytning till vissa länderetnicitet väljs bort utan att en individuell bedömning visar på att det föreligger en verklig säkerhetsrisk för Sverige. Vi menar att det föreligger en hög risk för etnisk diskriminering i dessa situationer. Akavia efterfrågar därför en djupare analys av hur den föreslagna regleringen förhåller sig till diskrimineringslagens regler. Det är av yttersta vikt att belysa och problematisera den regelkollision som kan uppstå vid säkerhetsbedömningar mellan diskrimineringsgrunderna i lagen och säkerhetsskyddslagen. Det är avgörande för en rättsstats grundläggande principer att medborgarskap och anknytning till annat land inte väger tyngre än andra omständigheter.

Liknande risker föreligger för arbetstagare med sjukdom; det måste finnas ett direkt samband mellan sjukdomen och arbetstagarens pålitlighet för att sjukdomen ska kunna utgöra grund för ett negativt beslut. Akavia vill särskilt betona vikten av att arbetsgivaren genomför en samlad bedömning av den prövades lämplighet. Bedömningarna måste präglas av förutsägbarhet och transparens.

Det är inte rimligt att diskvalificeras på grund av en brottslighet som begicks för många år sedan och där personen har avtjänat sitt straff. Det behöver därför finnas en reglerad tidsgräns. Det är ofta avgörande att en kandidat får förklara och klargöra sitt förhållningssätt till vissa omständigheter. Vidare efterfrågar Akavia en tydlig och nyanserad vägledning kring den situationen när en arbetstagare inte godkänns i en säkerhetsprövning på grund av att en anhörig bedöms som kriminell. Vidare anser Akavia att definitionen "brottslighet" behöver tydliggöras, för att säkerställa att bagatellartade brott inte beaktas vid en säkerhetsprövning.

Därutöver oroas Akavia för om kritikrätten, som är vid för en arbetstagare inom offentlig verksamhet, blir kringskuren. Med andra ord, om en missnöjesyttring i form av kritik innebär att personen förlorar sin säkerhetsklassning. Yttrandefrihet är en grundlagsskyddad rättighet i Sverige och är viktig för en öppen och fungerande demokrati – en rättighet vi måste vara särskilt värna om. Det är av yttersta vikt att säkerhetsprövningar genomförs med hänsyn till individens grundlagsskyddade rättigheter och friheter. En arbetstagare ska kunna uttrycka kritik och missnöje utan rädsla för repressalier eller att den kan påverka säkerhetsbedömningen. Detta är särskilt relevant inom offentlig verksamhet där transparens är en grundläggande princip. Att inskränka denna rättighet genom att kunna åberopa kritik, som en arbetstagare framför, för att inte godkänna en säkerhetsprövning, kan leda till en tystnadskultur som är skadlig för både individen och samhället i stort. Det är därför avgörande att säkerhetsprövningar utförs på ett sätt som inte äventyrar dessa grundläggande demokratiska värden. För att säkerställa detta föreslår vi att det införs tydliga riktlinjer som garanterar att yttrandefriheten respekteras fullt ut i samband med säkerhetsprövningar. Detta inkluderar att säkerställa att negativa beslut är välmotiverade och att det finns en transparent och rättssäker process för överklagande.

Det är vidare viktigt att säkerställa att verksamhetsutövare förses med rätt kunskapsunderlag – från särskild för detta ändamål utsedd expertmyndighet för att kunna göra en välvägd och rättssäker bedömning om säkerhetsläget och vilka faror en risk utgör i dessa sammanhang. Risken är annars att besluten blir godtyckliga.

Välkomnar att beslut ska dokumenteras och motivering av betungande beslut

Akavia välkomnar att resultatet av säkerhetsprövningen ska dokumenteras i ett skriftligt beslut. Detta bidrar till att förhindra godtycklighet i beslutsprocessen, eftersom det möjliggör en granskning, vilket innebär att beslut om säkerhetsprövning och tillgång till säkerhetskänslig verksamhet får en starkare juridisk grund och att avslag måste motiveras tydligt, vilket förbättrar insyn och rättssäkerhet.

Akavia tycker att det är positivt att säkerhetsprövningsbeslut – som går emot den prövade – ska motiveras, såvida det inte finns särskilda skäl att avstå. Kravet på motivering bidrar till att

prövningen blir omsorgsfull, saklig och objektiv. Att inte erhålla en motivering för ett betungande och ingripande beslut för individen framstår som främmande i en rättsstat.

Avstängning av statligt anställd

Akavia välkomnar en tydlig lagreglering i lagen om offentlig anställning (LOA), som ger möjlighet att stänga av en offentligt anställd arbetstagare. Här föreslår utredningen en möjlighet till avstängning av en arbetstagare under en skälig utredningstid om det framkommit 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. En sådan avstängning kan prövas interimistiskt, vilket Akavia ser som positivt.

En möjlighet till avstängning föreligger också när ett säkerhetsprövningsbeslut innebär att en arbetstagare inte godkänns. Utredningen föreslår även att myndigheten omedelbart ska underrätta den lokala fackliga organisationen om avstängningsbeslutet, förutsatt att arbetstagaren är fackligt ansluten, samt att den fackliga organisationen då har rätt till överläggning.

Vidare vill Akavia anför att avstängning av en statligt anställd behöver tidsbegränsas med möjlighet till omprövning var trettonde dag. Risken föreligger annars att avstängningen blir orimligt lång, vilket avsevärt försvårar möjligheten till återgång för arbetstagaren.

Akavia vill också särskilt lyfta att denna lagregel behöver införas skyndsamt.

Överprövning

Akavia tillstyrker förslaget om inrättande av en särskild nämndmyndighet, eftersom detta skulle skapa en rättssäker och enhetlig bedömning av överklagade säkerhetsprövningsbeslut. Vilket skulle säkerställa att överklagandemöjligheten hanteras av en myndighet med djup och hög kompetens samt evidensbaserad kunskap om både risker och säkerhetsläget.

Akavia anser att möjligheten att överklaga ett säkerhetsprövningsbeslut även ska omfatta beslut inför en anställning. Akavia påpekar att det saknas ett förslag som omfattar arbetssökande och andra arbetstagare som inte kan få ett avslagsbeslut överprövat. Enligt Arbetsdomstolens dom AD 2019 nr 39 kan domstolen inte överpröva ett säkerhetsskyddsbeslut, men prövar de faktiska omständigheterna inom ramen för sin prövning om det föreligger sakliga skäl vid tillsvidareanställningar. Många säkerhetsklassade anställningar och uppdrag är dock inte tillsvidareanställningar. Beslutet om säkerhetsprövningar i dessa angivna situationer kan inte överklagas, vilket vara i strid med Europakonventionens artikel 6, som stipulerar en rätt för individen att kunna få ett civilrättsligt beslut överprövat.

Därutöver kvarstår flera frågor, såsom ombudsfrågan vid överprövningsförfarandet. Exempelvis, vem står för kostnaden och hur säkerhetsprövas ett ombud? Ombudet ska ges full tillgång till säkerhetsbedömningen för att kunna tillvarata den prövades rättigheter och bedöma om beslutet är rimligt, proportionerligt och förenligt med lagens syfte. Det är viktigt att dessa frågor utreds ytterligare.

Akavia förordar att det tillsätts en ny utredning som ges i uppdrag att även undersöka en modell för inrättandet av en klareringsmyndighet som ansvarar för alla beslut om säkerhetsbedömningar. En sådan klareringsmyndighet skulle kunna få mandat att fatta beslut för alla berörda dvs. arbetssökande, arbetstagare, elever vid yrkesskolor och uppdragstagare.

Det är viktigt att en förnyad utredningen tillsätts som ges i uppdrag att undersöka möjligheten för en klareringsmyndighet att dels besluta om en generell säkerhetsklassning som gäller för alla anställningar och uppdrag inom hela arbetsmarknaden för en viss klassningsnivå, dels en variant där myndigheten klassar en arbetstagare utifrån en specifik befattning kopplad till viss verksamhet. Akavia menar att frågan behöver utredas vidare för att kunna bedöma vilken lösning som ger ett transparent och rättssäkert beslutsfattande och en allmängiltig rättspraxis. En sådan utredning behöver också få i uppdrag att utarbeta tydliga förslag på regler för handläggningen

Akavia vill framhålla att det är problematiskt att arbetsgivaren självständigt får besluta om vilka tjänster som ska säkerhetsklassas. Utan extern insyn blir processen mindre transparent, vilket kan leda till att anställda inte informeras om varför de bedöms som säkerhetsrisker eller varför deras anställning påverkas. Det föreligger en risk att verksamhetsutövare säkerhetsklassar tjänster som inte bör vara föremål för sådan klassificering. Säkerhetsprövning är en åtgärd som ska användas i sista hand, när andra säkerhetsåtgärder inte bedöms tillräckliga.

Säkerhetsskyddsanalysen, som ofta utgör grunden för dessa beslut, är ofta sekretessbelagd, vilket innebär svårigheter för fackliga organisationer att tillvarata medlemmarnas intressen samt betydande risker för att dessa bedömningar är godtyckliga och saknar tillräcklig kontroll. För att minimera dessa risker är det av yttersta vikt att säkerhetsklassningen genomförs med transparens, rättssäkerhet och möjlighet till fackligt inflytande. Facklig insyn och möjlighet till granskning av besluten, eller att en extern myndighet ges beslutsmandat att säkerhetsklassa anställningar, kan bidra till att säkerställa att processen är rättvis, enhetlig och att de anställdas rättigheter respekteras.

Sammanfattningsvis

Akavia tillstyrker utredningens förslag med ovan anförda tillägg.

Akavia förordar dock att det tillsätts en ny utredning med direktiv om att även utreda frågan om det är en bättre lösning att inrätta en klareringsmyndighet. Vidare föreslås att man även belyser riskerna med en bristande transparens kring säkerhetsklassning av anställningar samt att utreda möjligheten till facklig insyn eller att överlåta klassificeringen av befattningar till en extern myndighet.

Karin Lundin
Chefsjurist

Ellen Hall
Förbundsjurist