

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till: ju.L4@regeringskansliet.se

Betänkandet SOU 2024:88 Säkerhetsprövningar – nya regler

Sammanfattning

Transportstyrelsen tillstyrker förslaget med undantag för de delar som det redogörs för nedan.

Transportstyrelsen avstyrker förslaget om att Transportstyrelsen ska göra den samlade bedömningen av säkerhetsprövningar på området luftfartsskydd.

Vad avser förslaget gällande överprövning av säkerhetsprövningsbeslut anser Transportstyrelsen att frågan behöver prioriteras och utredas vidare.

Transportstyrelsens synpunkter

Indelningen i numrerade rubriker i remissvaret följer utredningens rubriker.

7 Överväganden om säkerhetsprövningen

7.5 Vad en grundutredning bör omfatta

Transportstyrelsen anser att det genom utredningens förslag till reglering om vad en grundutredning bör omfatta finns en risk för oklarheter om vilka omständigheter som ska ingå och i vilken omfattning. Transportstyrelsen anser därför att det ska åligga den som genomför grundutredningen att utreda samtliga omnämnda omständigheter.

Vidare behöver det tydliggöras att de frågor som ska ställas under grundutredningen bör hållas isär från de frågor som därefter kan få betydelse vid en omprövning. Transportstyrelsen delar Försvarmaktens uppfattning, i det särskilda yttrandet, om att det vid omprövning kan vara relevant att koncentrera utredningen till vissa specifika omständigheter.

7.8.2 Kort om förhållandet till arbetsgivarens ansvar för arbetsanpassning och arbetslivsinriktad rehabilitering

Utredningen beskriver vikten av att beakta förekomsten av parallella regelverk. Det saknas tydlighet om utredningens förslag förväntas påverka

möjlighet till uppsägning vid ej godkänd säkerhetsprövning beroende på sjukdom eller arbetsanpassningsåtgärder. Transportstyrelsens bedömning är att den typen av ärenden inte kommer att påverkas av utredningsförslagen gentemot hur det fungerar i dagsläget.

8 Säkerhetsprövningsbeslut

8.2 Säkerhetsprövningsbeslut

I utredningen föreslås en ändring innebärande att vissa aktörer ska göra den samlade bedömningen vad avser säkerhetsprövningar istället för enbart den slutliga bedömningen. Transportstyrelsen har generellt inget att anmärka på detta förslag. Vad specifikt avser Transportstyrelsen och luftfartsskyddet enligt förordning (EU) 2015/1998¹ avstyrker emellertid Transportstyrelsen förslaget av följande två skäl:

1. Transportstyrelsen anser att säkerhetsskyddslagens utformning vad gäller det internationella åtagandet och hur det träffar luftfartsskyddet, hamnskyddet och sjöfartsskyddet bör ändras på så sätt att dessa EU-rättsliga regelverk enbart bör knytas an till säkerhetsskyddslagen vad avser möjligheten att utföra registerkontroller.
2. Konsekvensen av att utredningens förslag i denna del går igenom skulle innebära en stor administrativ, och därmed kostsam, förändring av Transportstyrelsens arbete inom framför allt luftfartsskyddet.

Nedan följer en djupare förklaring till de två skälen.

Avseende utformningen av det internationella åtagandet i säkerhetsskyddslagen i relation till luftfartsskyddet m.m.

Transportstyrelsen är av uppfattningen att dagens utformning av säkerhetsskyddslagen i relation till förordning (EU) 2015/1998, men även till andra EU-rättsakter såsom hamnskyddsdirektivet² och sjöfartsskyddsförordningen³, måste ändras.

Säkerhetsskyddslagen omfattar främst verksamheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Av 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen framgår emellertid

¹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1998 av den 5 november 2015 om detaljerade bestämmelser för genomförande av de gemensamma grundläggande standarderna avseende luftfartsskydd

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/65/EG av den 26 oktober 2005 om ökat hamnskydd

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 725/2004 av den 31 mars 2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar

att även verksamheter som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd faller under lagens tillämpningsområde.

Av förarbetena till säkerhetsskyddslagen framgår att det som främst åsyftas med ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd är generella säkerhetsskyddsavtal (GSA). Utöver detta nämns dock att även för Sverige bindande EU-rättsakter och andra internationella regelverk, inom bl.a. områdena hamnskydd och luftfartsskydd, är åtaganden i fråga om säkerhetsskydd.⁴ Transportstyrelsen ser emellertid inte att EU-förordningar är att likställa eller jämföra med generella säkerhetsskyddsavtal. I det senare fallet åtar sig Sverige att skydda information som en annan stat eller internationell organisation anser skyddsvärd. Vad gäller EU-förordningar såsom den gällande luftfartsskydd är det en författning från EU som överstatlig organisation som ålägger krav på flertalet olika aktörer; nämligen flygplatser, flygbolag, säkerhetsgodkända leverantörer, fraktagenter, kända avsändare av flygfrakt, instruktörer, EDD-företag, validerare och åkerier som transporterar flygfrakt. Till detta tillkommer de företag, såsom exempelvis caféer, som verkar inom flygplatsers behörighetsområde (efter säkerhetskontrollen) och vars personal behöver vara säkerhetsprövade. Det är inget åtagande som går att jämföra med GSA utan är tvingande lagstiftning som såväl Sverige som enskilda måste följa.

Bakgrunden till att luftfartsskyddet kom med i säkerhetsskyddslagen är det faktum att det av punkt 11.1.3 i bilagan till förordning (EU) 2015/1998 anges att en säkerhetsprövning ska omfatta straffregistren i alla hemvistländer under minst de fem senaste åren.

Med anledning av detta registerkontrollerade Transportstyrelsen tidigare med stöd av 14 § i den gamla säkerhetsskyddslagen (1996:627) samt 26 § i den gamla säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Någon koppling mellan förordning (EU) 2015/1998 och den tidigare säkerhetsskyddslagen förutom frågan om registerkontroll fanns inte.

I och med den nya säkerhetsskyddslagen träffas luftfartsskyddet – men även sjöfartsskyddet och hamnskyddet – av hela regelverket. I och med förarbetsuttalandena till nuvarande säkerhetsskyddslag men framför allt med anledning av 3 kap. 4 b § säkerhetsskyddslagen följer tydligt att luftfartsskyddet, men sannolikt även sjöfarts- och hamnskyddet, är internationella åtaganden om säkerhetsskydd. Således bedriver alla aktörer som träffas av förordning (EU) 2015/1998 *säkerhetskänslig verksamhet* i enlighet med 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen. Detta får till följd att samtliga krav i säkerhetsskyddslagen som riktar sig till de aktörer som

⁴ SOU 2015:25, s. 273-274

bedriver *säkerhetskänslig verksamhet* även gäller de aktörer som träffas av och upprätthåller luftfartsskyddet.

Inom luftfartsskyddet finns det i nuläget cirka 214 företag som har ett säkerhetsgodkännande utfärdat av Transportstyrelsen. Till det finns det 3003 företag med personal som registerkontrollerats i förhållande till luftfartsskyddet. Såsom ovan angetts träffas dessa aktörer, som för förtydligande i de flesta fall inte bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet, av nästan samtliga krav i säkerhetsskyddslagen, samt förordning och föreskrifter därtill. Aktörerna behöver bl.a. fullt ut uppfylla kraven i säkerhetsskyddslagen vad avser informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet. Detta trots att säkerhetsskyddslagen vad i varje fall avser informationssäkerhet och personalsäkerhet, har mycket högre ställda krav än vad som följer av förordning (EU) 2015/1998.

Därtill träffas aktörerna bl.a. av kraven på samråd vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet enligt 4 kap. 13 § säkerhetsskyddslagen.

Nuvarande regelverk är även svårt att praktiskt applicera inom luftfartsskyddet. Av 2 kap. 5 § 2 stycket säkerhetsskyddslagen framgår idag följande:

”Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd ska på motsvarande sätt delas in i säkerhetsskyddsklass, om de inte redan har klassificerats av en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Indelningen i säkerhetsskyddsklass ska i sådant fall göras utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation.”

De uppgifter som verksamhetsutövare själva tar fram inom sin verksamhet och som anknyter till kraven i luftfartsskyddet är inte information som kommer säkerhetsklassad från EU.⁵ Skulle en verksamhetsutövare röja dessa uppgifter skulle svårligen Sveriges förhållande med EU skadas så länge som staten Sverige upprätthållit luftfartsskyddet. Detta får till följd att de verksamhetsutövare som enbart träffas av luftfartsskyddet i många fall inte har några handlingar som är säkerhetsskyddsklassificerade.

⁵ I detta ska beaktas att information som EU eller dess institutioner skickar till Transportstyrelsen och som klassats som känsliga för att det rör frågor om Luftfartsskydd träffas av säkerhetsskyddslagen i och med det GSA mellan EU och Sverige som existerar. Detta gäller till exempel de genomförandebeslut som EU-kommissionen fattar som komplement till förordning (EU) 2015/1998 och som kommer säkerhetsklassade till Transportstyrelsen. Transportstyrelsen införlivar dessa beslut såsom sekretessparagrafer i Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2020:80) om luftfartsskydd. I vissa fall kan således aktörer behöva tillämpa säkerhetsskyddslagen med anledning av detta.

Ovanstående medför i sin tur att det går att ifrågasätta varför de personer som arbetar hos dessa verksamhetsutövare ska placeras i säkerhetsklass i enlighet med 2 kap. 6-8 §§ säkerhetskyddslagen. Av 2 kap. 9 § säkerhetskyddslagen framgår att en anställning i säkerhetskänslig verksamhet ska också i andra fall än sådana som följer 6-8 §§ placeras i en säkerhetsklass som motsvarar de krav på säkerhetsprövning som följer av ett internationellt åtagande om säkerhetskydd. Vad avser luftfartsskyddet finns inga sådana krav.

Transportstyrelsen har i dag löst ovanstående problematik genom att i Transportstyrelsens föreskrifter om luftfartsskydd (TSFS 2020:80) föreskriva att samtliga aktörer ska placeras i säkerhetsklass 3.

Den problematik på luftfartsskyddsområdet som har belysts ovan gäller till stor del även sjöfartsskyddet och hamnskyddet, även om reglerna om säkerhetsprövning i dessa regelverk inte är lika detaljerade.

Transportstyrelsen arbetar nu med att ta fram en framställan gällande förslag på ändring av säkerhetskyddslagen. Förslaget är att bryta loss luftfartsskyddet, men även hamnskyddet och sjöfartsskyddet, från säkerhetskyddslagen på lämpligt sätt samtidigt som möjligheten till registerkontroll och eventuellt andra delar av säkerhetsprövningen behålls.

Sammantaget ser Transportstyrelsen att det redan med dagens regelverk uppstår konsekvenser för såväl verksamhetsutövare inom framför allt luftfartsskyddet som för Transportstyrelsen som tillsynsmyndighet som Transportstyrelsen inte tror var avsikten när det internationella åtagandet om säkerhetskydd knöts till nu aktuella tre EU-rättsakter. Skulle förslaget gällande samlad bedömning gå igenom skulle det innebära ytterligare orimliga konsekvenser.

I ovanstående ska beaktas att det inte går att utläsa av förordning (EU) 2015/1998 att det finns något krav på att Transportstyrelsen ska göra den samlade bedömningen av den säkerhetsprövning som påkallas av förordningen.

Konsekvensen av att aktuellt förslag genomförs

Transportstyrelsen hanterar årligen ca 12 000 ansökningar om registerkontroll för luftfartsskydd. Genomförs förslaget skulle Transportstyrelsen därför behöva inhämta grundutredningen och handlägga säkerhetsprövningen i ca 12 000 enskilda ärenden årligen.

Transportstyrelsens tolkning av betänkandet är att myndigheten också skulle ansvara för genomförandet av den säkerhetsprövningsintervju som ingår som del i grundutredningen och som till stor del ligger till grund för den samlade bedömningen. Underlagen från grundutredningen i varje ärende (i form av bland annat intyg, referenser samt säkerhetsprövningsintervju)

kommer behöva granskas och handläggas av Transportstyrelsen. I de fall en sökande anses godkänd skickas ansökan vidare till Säkerhetspolisen för registerkontroll. De sökande där Transportstyrelsen får återkoppling om en godkänd registerkontroll anses slutligen lämpliga från säkerhetssynpunkt och ett skriftligt beslut om godkänd säkerhetsprövning upprättas.

Med anledning av det stora antal säkerhetsprövningar som skulle bli aktuella för Transportstyrelsen att genomföra, innebär förslaget även praktiska tillämpningssvårigheter. Den geografiska spridningen av verksamhetsutövare medför exempelvis praktiska problem vid fysiska säkerhetsprövningsintervjuer som direkt medför kostnader för verksamhetsutövaren i form av resor för anställda som ska säkerhetsprövas. Det finns också ett stort antal utländska medborgare där konsekvensen av betänkandet medför resor till Sverige för att kunna genomföra fysiska säkerhetsprövningsintervjuer.

Med de exemplen kommer också ökade handläggningstider för ärenden som väntas leda till ställtider för branschen och ökade svårigheter att rekrytera i tid. Ytterligare följer av ett sådant scenario blir särskilt svårt under exempelvis våren då det rekryteras inför sommarperioden.

Den totala kostnaden för ovan angivna hantering där Transportstyrelsen gör den samlade bedömningen uppskattas till 145 miljoner kronor.

I scenariot där Transportstyrelsen skulle göra en samlad bedömning för 12 000 säkerhetsprövningar räknar myndigheten med att varje ansökan skulle omfatta en arbetstid om cirka 6,5 timmar, det medför att Transportstyrelsen behöver tillsätta 62 nya medarbetare och fyra chefer. Det medför en budgetökning om ca 59 miljoner kronor inklusive övriga personalkostnader. En kostnad som oavkortat belastar avgiften för en ansökan om säkerhetsprövning.

En personalökning med 66 nya medarbetare medför en hel del arbete vad gäller rekrytering och introduktion, vilket i sak innebär ytterligare kostnader. Till det ökar också kostnaderna med ytterligare 58 miljoner kronor för utökade lokaler samt för att utveckla och förvalta nya verksamhetssystem m.m.

Transportstyrelsen bedömer också att det IT-stöd som idag används för registerkontroller behöver byggas om för att möta förslaget till en samlad bedömning. En sådan ombyggnad av befintligt IT-stöd bedöms kostnad 25 miljoner kronor, här tillkommer då ytterligare IT-förvaltningskostnader om ca 3 miljoner kronor.

Avgiften för en registerkontroll är idag 1 035 kronor. Med kostnaderna som det redogörs för ovan skulle avgiften istället bli ca 12 000 kronor.

Med anledning av Transportstyrelsens ovannämnda slutsatser avstyrker Transportstyrelsen förslaget till att Transportstyrelsen ska göra den samlade bedömningen avseende säkerhetsprövningar inom luftfartsskyddet.

10 Överprövning av säkerhetsprövningsbeslut

Effekten av utredningens förslag är att möjligheten att säga upp arbetstagare underlättas i de fall då det inte är möjligt att omplacera en arbetstagare som inte får ett positivt säkerhetsprövningsbeslut. Arbetsgivaren kan i det fallet säga upp arbetstagaren med anledning av överinstansens beslut, eller i de fall en överklagan inte har gjorts. Vid en tvist om uppsägningens giltighet finns det enligt utredningen då inget behov av någon indirekt prövning av säkerhetsprövningsbeslutet i till exempel Arbetsdomstolen. I denna del bör förslaget underlätta hanteringen, och därmed kompetensförsörjningen, och kunna ge minskade kostnader.

Vid rekryteringsärenden med arbetstagare som redan är anställda vid myndigheten och vid vissa omplaceringsärenden finns risk för längre ledtider och risk för försämrade kompetensförsörjning vid möjlighet att överklaga säkerhetsprövningsbeslut. Det i sin tur bedöms kunna innebära ökade kostnader som dock är svåra att bestämma mer exakt.

Den ökade tydligheten i vad som ska ingå i ett säkerhetsprövningsbeslut bör innebära ökad tydlighet även ur ett arbetsrättsligt perspektiv. Detta bedöms innebära att risken för arbetsrättsliga tvister minskar.

Det finns oklarheter i utredningen för hur en arbetstagare som redan är anställd vid en myndighet, och som söker en ledig anställning vid samma myndighet ska betraktas. Är personen att betrakta som arbetstagare eller som arbetssökande?

I utredningen står på sidan 260: *"Ytterst blir konsekvensen att arbetsgivaren får betala normerat skadestånd till arbetstagaren, för att på så sätt få anställningsförhållandet upplöst (39 § anställningsskyddslagen) "*.

Här vill Transportstyrelsen påpeka att statliga arbetsgivare har ytterst begränsad möjlighet att använda sig av 39 § anställningsskyddslagen.

11 En ny myndighet för överprövning av säkerhetsprövningsbeslut

Transportstyrelsen delar Försvarmaktens synpunkter i det särskilda yttrandet gällande bedömningen av att lämpligheten hos en person idag görs av respektive verksamhetsutövare. Bedömningen görs utifrån de säkerhetsskyddsvärden som finns i verksamheten och vad den specifika befattningen ger tillgång till, vilket varierar från befattning till befattning och från verksamhetsutövare till verksamhetsutövare.

Samtidigt som det finns en komplexitet kring ett eventuellt införande av en överprövningsprocess skulle en sådan stärka den enskilde arbetstagarens rätt på ett positivt sätt. Vissa av de författningsändringar som föreslås, bland annat bedömningen av samarbetsvilja och möjligheten till avstängning, bedöms få stor påverkan på den enskilde arbetstagaren. Bedömningarna, särskilt avseende den prövades samarbetsvilja, riskerar att bli godtyckliga. Det råder även en maktobalans mellan arbetstagare och verksamhetsutövare i detta avseende.

Transportstyrelsen anser att möjligheterna att inrätta en myndighet för överprövning bör utredas skyndsamt för att förtydliga sådan hantering i framtiden.

12 Ikraftträdandebestämmelser

Transportstyrelsen delar utredningens bedömning att förslagen om ändringar i säkerhetsskyddsregleringen stärker reglering inom personalsäkerhetsområdet och ger verksamhetsutövare tydligare förutsättningar i säkerhetsskyddsarbetet. Det är därför angeläget att de föreslagna förändringar som Transportstyrelsen tillstyrker kan träda i kraft så snart som möjligt samt att överklagandemöjligheter utreds skyndsamt.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Ann-Cathrine Wikström. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog avdelningsdirektör Gunnar Ljungberg, Tf. stf säkerhetsskyddschef Björn Nord, förhandlingschef Benny Berglind, och koordinator Fredrik Jonsson, den senare föredragande.