

Justitiedepartementet

Endast per e-post:
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:
ju.L4@regeringskansliet.se

**1. REMISSYTTRANDE ÖVER UTREDNINGEN OM FÖRBÄTTRADE
MÖJLIGHETER ATT SKYDDA SVERIGES SÄKERHET, SOU 2025:42,
JU2025/00915**

2. INLEDNING

2.1 Advokatfirman Kahn Pedersen får härmed inkomma med remissyttrande över betänkandet "*Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar*" från utredningen om förbättrade möjligheter att skydda Sveriges säkerhet, SOU 2025:42, Ju2025/00915 (nedan "**Utredningen**").

2.1.1 Advokatfirman Kahn Pedersen kan inledningsvis konstatera att utredningens förslag på ett generellt plan kan anses medföra att Sveriges säkerhet kan tänkas få ett utökat skydd, vilket är positivt.

2.1.2 Advokatfirman Kahn Pedersen delar även utredningens, och regeringens, bild av att det finns ett bakomliggande behov av förbättringar i syfte att stärka Sveriges säkerhet.

2.1.3 Trots detta avstyrker Advokatfirman Kahn Pedersen att delar av Utredningens förslag genomförs, eftersom effekterna av dem i vissa fall inte kan anses tillräckligt utredda och konsekvenserna av vissa av förslagen får anses alltför långtgående.

3. KOMMENTARER PÅ FÖRFATTNINGSFÖRSLAGET

3.1 Den retroaktiva verkan av förslagen är alltför långtgående (avsnitt 4.4.1)

3.1.1 Utredningen föreslår att bestämmelsen i 4 kap. 12 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) i dess nya lydelse ska ges retroaktiv verkan, så att det även är möjligt för tillsynsmyndigheterna att ingripa mot befintliga avtal oavsett när de ingåtts och oavsett om de omfattas av krav på säkerhetsskyddsavtal eller inte.

3.1.2 Av den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 12 § säkerhetsskyddslagen framgår vidare att tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga verksamhetsutövare att vidta lämpliga åtgärder, i vissa situationer. Enligt utredningen innebär detta att en tillsynsmyndighet ska ha möjligheten att bland annat förordna om att en verksamhetsutövare ska teckna säkerhetsskyddsavtal i efterhand, även för sådana situationer där ett säkerhetsskyddsavtal inte krävts vid det ursprungliga avtalets ingående.

3.1.3 Det ska i sammanhanget noteras att skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal har utvidgats relativt kraftigt över tid. I samband med att kravet på att ingå säkerhetsskyddsavtal utökades genom förändringen av 4 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen angav regeringen följande i förarbetena till lagändringarna:

Vidare bör samarbeten och samverkan som har inletts före ikraftträdandet och som inte omfattas av det nuvarande kravet på säkerhetsskyddsavtal inte heller omfattas av det föreslagna utvidgade kravet på att ingå säkerhetsskyddsavtal. Det bör alltså inte finnas en skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal i efterhand i sådana situationer, se prop. 2020/21:194, s. 120.

3.1.4 Utredningens förslag om möjligheten att förordna om att säkerhetsskyddsavtal trots allt ska ingås för situationer där de historiskt sett inte krävts går med andra ord mot vad regeringen tidigare angett.

3.1.5 Till skillnad från utredningen anser Advokatfirman Kahn Pedersen inte att det i nuvarande fall presenterats tillräckligt starka skäl för att avvika från regeringens tidigare utgångspunkt i frågan.

3.1.6 Oaktat vilket får det anses olämpligt, och framförallt rättsosäkert, att frångå den princip som rått om att bestämmelser i säkerhetsskyddslagen inte ska ges retroaktiv verkan.

3.1.7 Skulle utredningens förslag genomföras kan det nämligen ifrågasättas om en verksamhetsutövare någonsin kan vara trygg i bedömningen av om ett säkerhetsskyddsavtal behöver ingås eller inte givet att förutsättningarna för detta löpande kan ändras, och ingripandemöjligheterna nu ges retroaktiv verkan.

- 3.1.8 Utredningens förslag skulle exempelvis innebära att en verksamhetsutövare inte kan vara trygg i att tillämpa undantaget i 4 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen eftersom det inte är uteslutet att denna bestämmelse kan komma att ändras i framtiden, så att det vid ett senare tillfälle är möjligt att ingripa mot även denna typ av förfaranden genom bestämmelsen i 4 kap. 12 § säkerhetsskyddslagen.
- 3.1.9 Enligt Advokatfirman Kahn Pedersens mening kan det inte heller uteslutas att en verksamhetsutövare som föreläggs att ingå ett säkerhetsskyddsavtal i efterhand därmed exponeras för ett antal olika rättsliga risker.
- 3.1.10 Om det bakomliggande affärsavtalet exempelvis omfattas av upphandlingsplikt kan ingåendet av ett säkerhetsskyddsavtal i efterhand leda till att avtalet anses ha förändrats väsentligt, vilket kan leda till att ändringen leder till en otillåten direkttilldelning [se och jfr 17 kap. 9-14 §§ lag (2016:1145) om offentlig upphandling ("LOU")].
- 3.1.11 Ett av tillsynsmyndigheten förordnat krav på att ingå ett säkerhetsskyddsavtal under det eventuella hotet om vite skulle i ett sådant fall inte bara exponera verksamhetsutövaren för upphandlingsskadeavgift (jfr 21 kap. 7 § LOU) utan även för skadeståndstalan från andra leverantörer som ansett sig ha lidit skada av att inte ha fått möjlighet att konkurrera om det nya avtalet (jfr "Ishavet", NJA 2007 s. 349).
- 3.1.12 Utredningen saknar dock resonemang i detta avseende, och det går enligt Advokatfirman Kahn Pedersens mening därför inte att överblicka konsekvenserna av utredningens förslag.
- 3.1.13 Givet att utredningen inte heller föreslår någon möjlighet för enskilda verksamhetsutövare att få ersättning för de skador som de lidit som en följd av tillsynsmyndigheternas ingripande avstyrker Advokatfirman Kahn Pedersen att förslaget genomförs i aktuell del.

3.2 Den nya anmälningssplikten (avsnitt 4.4.2)

- 3.2.1 Advokatfirman Kahn Pedersen kan notera att den föreslagna anmälningssplikten i 4 kap. 1 a § säkerhetsskyddslagen enbart avser sådana förhållanden där det historiska förfarandet inte omfattades av krav på säkerhetsskyddsavtal.
- 3.2.2 Advokatfirman Kahn Pedersen gör mot denna bakgrund bedömningen att en verksamhetsutövare därmed inte är skyldig att anmäla sådana förfaranden där ett säkerhetsskyddsavtal historiskt sett borde ha ingåtts, men det av olika skäl inte skett.
- 3.2.3 Givet att frånvaron av säkerhetsskyddsavtal är sanktionsgrundande skulle ett krav på anmälan i det senare fallet riskera strida mot den grundläggande rätten i Europakonventionen att inte behöva belasta sig själv (självinkriminering), eftersom sanktionsavgifter utgör en straffrättsliknande sanktion (se och jfr NJA 2018 s. 394, pp. 9-12 och NJA 2013 s. 842, p. 20). Enligt Advokatfirman Kahn Pedersen bör en sådan situation därmed rimligen inte omfattas av lagens krav.

- 3.2.4 Advokatfirman Kahn Pedersen förordar dock att detta förhållande lagregleras, för att säkerställa att det inte finns någon tvekan om hur långt kravet på anmälningssplikt sträcker sig.

Anmälningsspliktens införande (8.2.2)

- 3.2.5 Advokatfirman Kahn Pedersen delar utredningens bedömning om att verksamhetsutövare behöver få tid på sig att anpassa sig till den föreslagna anmälningssplikten i 4 kap. 1 a § säkerhetsskyddslagen.
- 3.2.6 Advokatfirman Kahn Pedersen delar dock inte utredningens bild av att en genomgång av samtliga befintliga avtal, samarbeten m.m. skulle vara mindre betungande. Detta särskilt vad gäller verksamhetsutövare som historiskt sett inte bedrivit säkerhetskänslig verksamhet.
- 3.2.7 Enligt Advokatfirman Kahn Pedersens mening har de flesta verksamhetsutövare förvisso god översikt över den säkerhetskänsliga verksamhet som bedrivs. Arbetet med att gå igenom befintliga avtal kan dock komma att bli mycket omfattande, och dra stora resurser från det ordinarie säkerhetsskyddsarbetet.
- 3.2.8 Advokatfirman Kahn Pedersen förordar mot denna bakgrund att den föreslagna anmälningssplikten bör träda i kraft först efter två år, och inte enbart ett halvår, efter den föreslagna lagändringens generella ikraftträdande.
- 3.2.9 Advokatfirman Kahn Pedersen kan även notera att anmälningssplikten ska genomföras skyndsamt, men att verksamhetsutövare som i dagsläget omfattas av lagen i vart fall ges ett halvt år på sig att uppfylla densamma. För verksamheter som av någon anledning blir verksamhetsutövare först efter den 1 januari 2027 ges dock inte någon sådan ledtid.
- 3.2.10 Det kan, precis som utredningen anför, exempelvis röra sig om en verksamhet som historiskt sett inte ansetts bedriva säkerhetskänslig verksamhet, men som vid ett senare tillfälle hamnar i en position där så är fallet. Att dessa verksamheter inte får samma tid på sig att gå igenom historiska avtal m.m. utan istället är skyldiga att anmäla dessa skyndsamt kan knappast anses lämpligt eller rimligt.
- 3.2.11 Advokatfirman Kahn Pedersen förordar därför att det införs ett undantag, vilket innebär att en verksamhetsutövare som inte tidigare omfattats av lagens tillämpningsområde behöver anmäla sina avtal först två år efter det att deras anmälan om att de utgör en verksamhetsutövare inkommit eller borde inkommit till ansvarig tillsynsmyndighet, se och jfr 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen.

3.3 De utökade tvångsåtgärderna

- 3.3.1 Advokatfirman Kahn Pedersen delar utredningens uppfattning om att det, rent teoretiskt, kan finnas behov av att kunna vidta rättsliga åtgärder för att exempelvis omhänderta säkerhetsskyddsklassificerade handlingar.
- 3.3.2 Enligt Advokatfirman Kahn Pedersens mening har dock verksamhetsutövarna god kontroll över den egna verksamheten, och det kan antas att behovet av möjligheten att ingripa med denna form av åtgärder får anses sällsynt. Advokatfirman Kahn Pedersen anser därmed att utredningen inte presenterat konkreta omständigheter som visar på det faktiska behovet av denna form av ytterst ingripande åtgärder.
- 3.3.3 Advokatfirman Kahn Pedersen ifrågasätter mot denna bakgrund behovet av de aktuella tvångsåtgärderna, särskilt mot bakgrund av de mycket ingripande effekter dessa skulle få för den som kan omfattas av ett sådant beslut.
- 3.3.4 Advokatfirman Kahn Pedersen ser i detta sammanhang särskilt allvarligt på det faktum att motsvarande tvångsåtgärder ska kunna riktas mot enskilda.
- 3.3.5 Advokatfirman Kahn Pedersen kan notera att konkurrenslagen (2008:579) innehåller mycket likartade möjligheter att genomföra olika former av omhändertagande av handlingar och genomsökning av lokaler.
- 3.3.6 Bestämmelserna i konkurrenslagen är dock generellt sett även kompletterade med bestämmelser som syftar till att begränsa de negativa effekterna av ett sådant beslut, samt för att säkerställa rättssäkerheten för den som blir föremål för beslutet.
- 3.3.7 Som exempel kan nämnas att ett beslut om undersökning ska innehålla vissa obligatoriska uppgifter, för att undvika risken för så kallade fishing expeditions, se och jfr 5 kap. 8 § konkurrenslagen. På motsvarande sätt har den som Konkurrensverket ska genomföra en undersökning hos rätt till ett juridiskt biträde, se 5 kap. 9 § konkurrenslagen.
- 3.3.8 Eftersom motsvarande bestämmelser till skydd för den enskilda verksamhetsutövaren och de övriga personer som kan komma att omfattas av de nu föreslagna tvångsåtgärderna inte återfinns i utredningens förslag avstyrker Advokatfirman Kahn Pedersen förslaget om eftersökande och tillfälligt omhändertagande av handlingar eller annan egendom samt försegling.
- 3.3.9 Skulle regeringen trots allt anse att det finns behov av att kunna vidta sagda tvångsåtgärder förordar Kahn Pedersen att bestämmelserna kompletteras med motsvarande rättssäkerhetsgarantier som återfinns i 5 kap. 1-13 §§ Konkurrenslagen.

3.4 De utökade registerkontrollerna (avsnitt 7.5)

- 3.4.1 Enligt utredningens förslag kommer de register från vilka registerkontrollen hämtar uppgifter att utökas kraftigt, i förhållande till idag. Advokatfirman Kahn Pedersen har förvisso förståelse för behovet av att i ökad grad genomföra nödvändiga kontroller av personer.
- 3.4.2 Advokatfirman Kahn Pedersen anser dock att de aktuella förslagen, tillsammans med de föreslagna ändringarna om ändrade säkerhetsprövningar vilka återfinns i SOU 2024:88, utgör ett sådant allvarligt ingripande i den personliga integriteten att det kan ifrågasättas om de utökade kontrollmöjligheterna får anses proportionerliga i förhållande till behovet av skyddet av densamma.
- 3.4.3 Enligt Advokatfirman Kahn Pedersens erfarenhet sker registerkontroller idag dessutom extensivt i vissa fall, på så sätt att somliga verksamhetsutövare snarast anser att det utgör en regel snarare än ett undantag att den personal som är anställd, eller personer som på andra sätt deltar i den egna verksamheten, även ska vara föremål för säkerhetsprövningar och registerkontroller. Detta innebär i förlängningen att ett mycket stort antal personer också blir föremål för mycket ingripande utredningar, avseende uppgifter som är djupt integritetskänsliga.
- 3.4.4 Mot denna bakgrund avstyrker Advokatfirman Kahn Pedersen att de uppgifter som ska inhämtas vid en registerkontroll utökas på det sätt som föreslås.

3.5 Anmälningsskyldigheten avseende omprövade säkerhetsprövningar (avsnitt 7.8)

- 3.5.1 Advokatfirman Kahn Pedersen förordar utredningens förslag om att verksamhetsutövarna ska ha en skyldighet att meddela Säkerhetspolisen om en person vid en omprövning ansetts vara opålitlig ur säkerhetssynpunkt.
- 3.5.2 Som utredningen konstaterar kommer dock en sådan prövning leda till ett formellt beslut, vilket kan överklagas. Det är därmed rimligt att anta att beslutet kommer att innehålla en utförlig redogörelse för varför personen ansetts opålitlig. Advokatfirman Kahn Pedersen kan notera att den nu föreslagna anmälningsskyldigheten dock enbart omfattar skyldigheten att anmäla "*de omständigheter som legat till grund för bedömningen*".
- 3.5.3 Enligt Advokatfirman Kahn Pedersens mening riskerar en anmälan från en verksamhetsutövare att riskera bli en form av en svart lista, på så sätt att en person vars registerkontroll visar att denne ansetts olämplig automatiskt kommer att anses vara olämplig även av framtida verksamhetsutövare. För att undvika den risken finns det ett behov av att de omständigheter som låg till grund för bedömningen redogörs för fullständigt, tillsammans med verksamhetsutövarens bedömning. Om verksamhetsutövarens bedömning i det enskilda fallet utelämnas, riskerar eventuellt nödvändiga upplysningar att utelämnas vilka kan vara avgörande för förståelsen för varför personen ansetts olämplig.

- 3.5.4 Advokatfirman Kahn Pedersen förordar därför att verksamhetsutövaren ska vara skyldig att ge in omprövningsbeslutet som sådant.
- 3.5.5 Eftersom de aktuella besluten kan bli föremål för domstolsprövning i framtiden och därmed även kan komma att upphävas, bör en verksamhetsutövare dessutom ha en skyldighet att anmäla om beslutet har blivit överklagat, om det inhiberats samt om beslutet upphävts. Om en sådan anmälningsskyldighet inte finns riskerar nämligen en person som ansetts olämplig på felaktiga grunder att finnas kvar i Säkerhetspolisens register, trots att beslutet tillfälligt inhiberats eller till och med upphävts.

Sanktionsavgifter i förhållande till uteblivna anmälningar (avsnitt 7.8)

- 3.5.6 När bestämmelserna om sanktionsavgifter infördes ansåg regeringen att sådana avgifter endast skulle komma ifråga "*vid åsidosättande av de skyldigheter som är allra viktigast för säkerhetsskyddet*", se prop. 2020/21:194, s. 93.
- 3.5.7 Som en följd av detta riskerar en verksamhetsutövare inte sanktionsavgifter om denna bryter mot någon av de anmälnings- eller rapporteringsskyldigheter som finns i lagen, säkerhetsskyddsförordningen samt anknytande föreskrifter.
- 3.5.8 Trots att flera av de situationer som kan leda till anmälningsskyldighet kan ha "*stor betydelse för säkerhetsskyddsområdet*" (se prop. 2020/21:194, s. 96) avstod regeringen alltså från att införa sanktionsavgifter för uteblivna rapporter och anmälningar.
- 3.5.9 Advokatfirman Kahn Pedersen anser att det mot denna bakgrund inte är lämpligt att nu införa möjligheten att ta ut en sanktionsavgift för endast en av alla de rapporterings- och anmälningsskyldigheter som finns. Det får enligt Advokatfirman Kahn Pedersens mening nämligen anses högst ologiskt att en verksamhetsutövare ska kunna få betala en sådan avgift om den glömt att anmäla att en person ansetts olämplig, medan den på motsatt sätt inte riskerar en avgift om den exempelvis avsiktligt underlåter att anmäla att en säkerhetshotande händelse har inträffat.
- 3.5.10 Advokatfirman Kahn Pedersen avstyrker därför förslaget i denna del.