

Kommunledningsförvaltningen

2024-05-08

Dnr KS 2024-111

Till: Förvaltningsrätten i Stockholm
115 76 Stockholm

Yttrande i mål nr SM 6-24 avseende Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut om föreläggande att vidta åtgärder

Linköpings kommun (nedan kommunen) överklagade den 3 maj 2024 Länsstyrelsen i Västra Götalands läns (nedan Länsstyrelsen) beslut om föreläggande att kommunen ska vidta vissa åtgärder. Beslutet fattades den 15 april 2024 och i samband med att kommunen överklagade beslutet begärde densamma anstånd med att inkomma med utvecklade grunder senast den 22 maj 2024. Förvaltningsrätten i Stockholm har beviljat begärt anstånd.

Nedan redovisar kommunen sitt yrkande och grunderna för yrkandet samt kommunens rättsliga argumentation.

Yrkande

Kommunen yrkar att förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet.

Bakgrund

Länsstyrelsen genomförde tillsyn under våren 2024 av en avgränsad del av kommunens säkerhetsskyddsarbete. Efter granskning av det underlag som kommunen inkom med i ärendet och efter iakttagelser från platsbesöket bedömde Länsstyrelsen att kommunen inte uppfyllde säkerhetsskyddslagens (2018:585) krav på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd verksamhetens högsta chef, det vill säga kommundirektören. Med anledning av detta beslutade Länsstyrelsen om att förelägga kommunen att göra förändringar i organisationen innebärande att säkerhetsskyddschefen ska ingå i ledningsgruppen och att kommundirektören både ska ha verksamhets- och personalansvar för säkerhetsskyddschefen på heltid. Detta för att garantera säkerhetsskyddschefens mandat i säkerhetsskyddsfrågor, över tid.

Länsstyrelsens tillsyn visade att kommunen bedriver ett säkerhetsskyddsarbete som uppfyller säkerhetsskyddslagens krav i alla delar förutom vad avser säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering och vem som ska ha personalansvar över denne. Det kommunen inte är överens med Länsstyrelsen om är hur rekvisitet "direkt underställd" enligt 2 kap. 7 § tredje

stycket säkerhetsskyddslagen ska tolkas. Kommunen delar inte Länsstyrelsens tolkning, varför kommunen har överklagat beslutet.

Omständigheter i sak

Säkerhetsskyddschefen, tillika signalskyddschefen, är placerad i kommunledningsstaben. Säkerhetsskyddschefen är formellt och funktionellt direkt underställd kommundirektören. Det finns inte några organisatoriska nivåer mellan säkerhetsskyddschefen och kommundirektören.

Säkerhetsskyddschefen leder och samordnar säkerhetsskyddsarbetet samt kontrollerar att verksamheten bedrivs enligt säkerhetsskyddslagen, inklusive föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Säkerhetsskyddschefen får uppdrag direkt från kommundirektören och säkerhetsskyddschefen har regelbundna avstämningar med kommundirektören. Kommunikation i säkerhetsskyddsfrågor sker fortlöpande "åt båda håll" mellan säkerhetsskyddschefen och kommundirektören.

Säkerhetsskyddschefen har inte en ordinarie plats i ledningsgruppen och det är säkerhetschefen, och inte kommundirektören, som har personalansvar för säkerhetsskyddschefen. Säkerhetschefens personalansvar omfattar de uppgifter som normalt ingår i ett personalansvar. Exempel på detta är beslut om lön och ledigheter, genomförande av medarbetarsamtal och lönesamtal samt arbetsmiljöfrågor. Säkerhetschefen har inte mandat att bestämma över säkerhetsskyddschefens arbetsuppgifter. Därutöver beslutar kommunstyrelsen på förslag av kommundirektören internbudget för kommunledningsförvaltningen. Verksamhetsplan, vari säkerhetsskyddsarbetet ingår, fastställs av kommundirektören.

Bevisning

Omständigheterna i sak styrks genom kommunstyrelsens delegationsordning (bilaga 1), kommunens organisationsschema (bilaga 2), instruktion för kommundirektören (bilaga 3) samt uppgifter lämnade av säkerhetsskyddschefen och kommundirektören.

Rättslig argumentering

Rättsutlåtande

Kommunen har låtit inhämta ett rättsutlåtande, av en specialist inom säkerhetsskyddslagstiftningen, angående säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering i kommunen, se bilaga 4–5. Kommunen ansluter sig till detta utlåtande men vill därtill göra följande tillägg och förtydliganden.

Allmänt om förutsebarhet och rättssäkerhet

Som framgår av 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen är verksamhetsutövaren skyldig att ha en säkerhetsskyddschef direkt underställd chefen för verksamhetsutövaren. Vid överträdelse av denna skyldighet kan verksamhetsutövaren åläggas att betala en sanktionsavgift. Lagstiftningen är därmed att anses som betungande och får anses ha straffrättslig karaktär. Vid denna typ av lagstiftning har förutsebarhet och rättssäkerhet, det vill säga en betoning på legalitetsprincipen och därmed bokstavstrogen tolkning, företräde framför andra tolkningsmetoder såsom en ändamålsinriktad tolkning. Om ordalydelsen av ett rekvisit ger utrymme för olika tolkningar ska en restriktiv tolkning tillämpas, det vill säga en bestämmelse ska inte tillämpas i större utsträckning än vad det finns klart stöd för (jfr MÖD 2003:20 och MÖD 2004:78). Vid tillämpningen av en bokstavstrogen tolkning kan förarbeten och andra *rättskällor* ge vägledning kring hur rekvisit ska tolkas. Detta är under förutsättning att uttalandena i exempelvis förarbetena inte skriver om lagregeln eller att begrepp, som saknar etablerad juridisk betydelse, strider mot hur det tolkas i vardagsspråket. Rekvisiten "direkt underställd" saknar etablerad juridisk betydelse, varför rekvisiten enligt kommunens mening ska tolkas restriktivt. Mot bakgrund av detta vill kommunen särskilt poängtera att SÄPO:s vägledning och informationsskrivelsen från Länsstyrelsen inte utgör rättskällor och att de endast ska beaktas i den mån domstolen finner att skälen som anförs däri är övertygande.

Länsstyrelsens krav på personalansvar

I sammanhanget är det värt att påpeka att frågan huruvida tolkningar ska vara extensiva eller restriktiva inte säger något om vilken av tolkningarna som innebördsmässigt är den korrekta tolkningen i egentlig mening. Det som är avgörande är istället vilken tolkning som bidrar mest till klara och förutsebara regler. En sanktion ska inte komma som en överraskning. I det aktuella fallet uttalas inte uttryckligen i förarbetena att kommundirektören ska, eller ens bör, ha personalansvar för säkerhetsskyddschefen. En ytterligare omständighet som talar för att rekvisiten "direkt underställd" ska tolkas restriktivt avseende personalansvaret är att Svenska kraftnät i egenskap av tillsynsmyndighet, i direkt motsats till Länsstyrelsen och SÄPO, har uttalat att chefen för verksamhetsutövaren inte måste ha personalansvar för säkerhetsskyddschefen för att uppfylla villkoren i 2 kap 7 § säkerhetsskyddslagen.

Länsstyrelsens krav på placering i ledningsgrupp

Vad gäller Länsstyrelsens krav på placering i en ledningsgrupp framgår av förarbetena att säkerhetsskyddschefen organisatoriskt, "typiskt sett", kommer ingå i en ledningsgrupp och därmed vara en organisatorisk del av ledningen. "Typiskt sett" kan enligt ordalydelsen inte ses som ett krav utan mer som ett

exempel eller på sin höjd en rekommendation om var i organisationen säkerhetsskyddschefen borde vara placerad. Enligt kommunallagen (2017:275) finns det inget krav på en kommun att den ska ha en ledningsgrupp. Att en kommun har valt att ha en ledningsgrupp, såsom i Linköpings kommun, innebär inte att säkerhetsskyddschefens aktiva och operativa roll stärks i den dagliga styrningen, enbart för att denne är placerad i ledningsgruppen. Det är istället genom den löpande dialogen mellan säkerhetsskyddschefen och kommundirektören som säkerhetsskyddsarbetet i hela verksamheten stärks. En sådan löpande dialog innebär dessutom att det inte endast är fråga om en rapporteringsskyldighet.

I det enskilda fall då säkerhetsskyddschefen behöver bli involverad i ledningsgruppen kallas denne till särskilda möten med den eller de förvaltningsdirektörer som är berörda. Anledningen till denna ordning är att det som avhandlas under dessa möten omfattas av sekretess och ska därför endast involvera behöriga.

Säkerhetsskyddslagens tillämplighet på både enskilda och offentliga aktörer

Kommunen är medveten om att kommunen inte är att betrakta som enskild utan en offentlig aktör, vilket skulle kunna utgöra ett argument för en mer extensiv tolkning. Det saknar emellertid betydelse i det aktuella fallet, eftersom säkerhetsskyddslagen är tillämplig på såväl enskilda som offentliga aktörer (jfr 30 kap. 1 § miljöbalken som gäller för såväl enskildas verksamheter som myndigheters verksamheter och denna bestämmelsen tolkas restriktivt). En differentierad tolkning, det vill säga restriktiv tolkning för enskilda aktörer och extensiv tolkning för offentliga aktörer, av rekvisitetet "direkt underställd" hade resulterat i ologiska motsägelsefullheter inom rättssystemet.

En oproportionerlig inskränkning av det kommunala självstyret

En aspekt som är värd att belysa ytterligare är att 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen utgör en inskränkning av det kommunala självstyret genom att lagstiftaren inskränker hur kommunen ska organisera sig. Det kommunala självstyret får inte inskränkas oproportionerligt (jfr 14 kap. 3 § regeringsformen). I förarbetena till nämnda bestämmelse framgår bland annat följande. En proportionalitetsprövning bör innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten. Det bör framhållas att detta givetvis förutsätter att det i lagstiftningsprocessen har gjorts noggranna analyser av den påverkan olika förslag har på den kommunala självstyrelsen (se prop. 2009/10:80 s. 212). Kommunen noterar att sådana överväganden avseende frågan huruvida personalansvar ska inbegripas i rekvisitetet "direkt underställd" inte har gjorts, varför rekvisiten borde

tolkas restriktivt för att tolkningen med säkerhet ska anses vara grundlagskonform. Motsvarande resonemang borde tillämpas på lokutionen "typiskt sett" som uttalas i förarbetena. Detta borde tolkas som att kommunen ges möjlighet att välja huruvida säkerhetsskyddschefen ska ingå i en ledningsgrupp, så länge dennes funktion och inflytande säkerställs. Denna tolkning är den som är mest förenlig med det kommunala självstyret.

Sammanfattning

Sammantaget anser kommunen, mot bakgrund av ovan förda resonemang, att förutsebarhets- och rättssäkerhetsskäl, samt systematiska skäl (med särskild betoning på grundlagskonform tolkning och hur Miljööverdomstolen har tillämpat liknande bestämmelser) talar för att förvaltningsrätten ska tillämpa en restriktiv tolkning av rekvisiten "direkt underställd". Vidare talar ändamålsskäl, vilket särskilt framgår av det bilagda rättsutlåtandet angående säkerhetsskyddschefens funktion och inflytande, för att "direkt underställd" inte behöver tolkas extensivt och inkludera personalansvar hos kommundirektören och plats för säkerhetsskyddschefen i en ledningsgrupp för att tillgodose ändamålen med lagstiftningen. Med hänsyn till detta kan det således inte krävas att säkerhetsskyddschefen ska vara placerad i ledningsgruppen och inte heller att kommundirektören ska ha personalansvar över säkerhetsskyddschefen för att säkra dennes mandat. Mot denna bakgrund ska förvaltningsrätten upphäva det överklagade beslutet.

För Linköpings kommun

Sandra Bergström
Kommunjurist

Bilagor:

1. Kommunstyrelsens delegationsordning
2. Kommunens organisationsschema
3. Instruktion för kommundirektören
4. Utlåtande angående säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering inom Linköpings kommun
5. Svenska Kraftnät – Klargörande angående säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering och fall där säkerhetsskyddschefen inte är anställd hos verksamhetsutövaren