

Utlåtande angående säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering inom Linköpings kommun

Bakgrund

Jag har blivit ombedd av Linköpings kommun att lämna ett utlåtande angående hur kommunens organisatoriska placering av säkerhetsskyddschefen förhåller sig till säkerhetsskyddslagens krav på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd verksamhetens högsta chef.

Jag är jurist, diplomerad säkerhetsskyddschef och utbildare i säkerhetsskydd. Sedan 2019 har jag specialiserat mig på säkerhetsskyddslagstiftningen, först vid Advokatfirman Vinge och de senaste åren som rådgivare och utbildare för kommuner, regioner och bolag.

Som underlag för mitt yttrande har jag tagit del av Linköping kommuns organisationsschema, delegationsordning för kommunstyrelsen, instruktion för kommundirektören, säkerhetspolicy, övriga styrande dokument samt muntliga uppgifter från kommunens säkerhetsskyddsorganisation.

Säkerhetsskyddslagens krav angående säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering

Enligt 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska det finnas en säkerhetsskyddschef vid varje verksamhet som omfattas av lagen, om det inte är uppenbart obehövt. Säkerhetsskyddschefen ska leda och samordna säkerhetsskyddsarbetet samt kontrollera att verksamheten bedrivs enligt lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Detta ansvar kan inte delegeras. Säkerhetsskyddschefen ska vara **direkt underställd** chefen för verksamhetsutövarens verksamhet, om en sådan chef finns, och annars verksamhetsutövarens ledning.

Bestämmelsen trädde i kraft den 1 december 2021. Tidigare reglerades säkerhetsskyddschefens roll i säkerhetsskyddsförordningen, som föreskrev att säkerhetsskyddschefen skulle kontrollera att verksamheten bedrevs i enlighet med säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen. För statliga myndigheter, kommuner och regioner krävdes att säkerhetsskyddschefen skulle vara direkt underställd

myndighetens chef.¹ Kravet att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd verksamhetens högsta chef har således gällt även tidigare för kommuner som är verksamhetsutövare, men numera finns motsvarande krav för samtliga verksamhetsutövare.

För kommuner är kommundirektören att anse som chef för verksamhetsutövarens verksamhet.²

Syftet med bestämmelsen om säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen infördes för att lagstiftaren ville stärka säkerhetsskyddschefens roll. Övervägandena finns i propositionen Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet (Prop. 2020/21:194).

Regeringen såg ett behov av att förtydliga och utvidga säkerhetsskyddschefens roll i arbetet med att ta fram och bibehålla ett väl anpassat säkerhetsskydd. Från att tidigare endast kontrollera säkerhetsskyddet utökades säkerhetsskyddschefens ansvar till att även omfatta ledning och samordning av säkerhetsskyddsarbetet. På så sätt stärktes säkerhetsskyddschefens roll ytterligare, både i förhållande till verksamhetens ledning och till säkerhetsorganisationen i övrigt. Säkerhetsskyddschefens ansvar för ledning, samordning och kontroll skulle inte vara möjligt att delegera eftersom det alltid bör finnas en person som har ansvaret för att kontrollera att säkerhetsskyddsregleringen följs och som har en helhetsbild av verksamhetens skyddsvärden och säkerhetsskydd.³

Vad gäller det generella kravet på att säkerhetsskyddschefen ska vara **direkt underställd** chefen för verksamhetsutövarens verksamhet anförde regeringen: "Utredningens kartläggning visar att det ofta förekommer brister i kommunikationen mellan en verksamhetsutövares säkerhetsfunktion och dess ledning. Samtidigt är det ofta ledningen som beslutar i större frågor som rör den säkerhetskänsliga verksamheten, t.ex. om upphandlingar och utkontrakteringar som kan innebära att någon utomstående får tillgång till verksamheten. För att ett väl anpassat säkerhetsskydd ska kunna upprätthållas måste verksamhetsutövare beakta säkerhetsskyddsaspekter tidigt i olika beslutsprocesser. Exempelvis behöver en verksamhetsutövare i god tid innan en eventuell upphandling eller utkontraktering ta ställning till en rad frågor, såsom om och i vilken utsträckning en tilltänkt leverantör kan få tillgång till den säkerhetskänsliga verksamheten och i så fall vilka krav som ska ställas. Det kan också vara så att en viss verksamhet över huvud taget inte bör läggas ut

¹ 2 kap. 2 § och 1 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

² 7 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen (2017:725).

³ Prop. 2020/21:194 s. 25 f.

på någon annan aktör. Vidare ska verksamhetsutövaren innan en eventuell överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet göra en säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt i vissa fall samråda med samrådsmyndigheten. Om säkerhetsorganisationen fungerar som en isolerad del av verksamheten riskerar säkerhetsskyddsfrågorna att komma in för sent i processerna, vilket kan leda till brister i säkerhetsskyddet och i förlängningen äventyra Sveriges säkerhet. Det anförda visar enligt regeringen på vikten av att säkerhetsskyddschefen organisatoriskt finns nära verksamhetsutövarens ledning och chef. En sådan ordning skapar förutsättningar för en bättre kommunikation mellan säkerhetsfunktionen och ledningen och medför att säkerhetsskyddsfrågorna får hög prioritet. Vidare ger det säkerhetsskyddschefen möjlighet att få en bild av hela verksamhetens skyddsvärden, vilket är en förutsättning för det interna säkerhetsskyddsarbetet”.⁴

Vidare angavs att enbart ett rapporteringskrav inte garanterar säkerhetsskyddschefens position på samma sätt. Genom ett krav på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd den person som är chef för verksamhetsutövarens verksamhet kommer säkerhetsskyddschefen typiskt sett att ingå i en ledningsgrupp och vara en organisatorisk del av ledningen, vilket ger bättre förutsättningar för att säkerhetsskyddsfrågor uppmärksammas och beaktas i den dagliga styrningen av verksamheten.⁵

Av uttalandena ovan framgår att **syftet** med kravet om att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd chefen för verksamhetsutövarens verksamhet kan sammanfattas enligt följande:

- Att säkerhetsskyddsaspekter beaktas tidigt i olika *beslutsprocesser*, såsom vid upphandlingar och utkontrakteringar.
- Att skapa förutsättningar för en bättre *kommunikation* mellan säkerhetsfunktionen och ledningen.
- Att säkerhetsskyddsfrågorna får hög *prioritet*.
- Att säkerhetsskyddschefen ges möjlighet att få en *bild av hela verksamhetens skyddsvärden*.
- Att säkerhetsskyddsfrågor *uppmärksammas och beaktas* i den dagliga styrningen av verksamheten.

Det kan konstateras att samtliga punkter ovan tar sikte på säkerhetsskyddschefens **funktion** och **inflytande** och inte den formella placeringen i organisationen (se vidare nedan under avsnittet ”rättssäkerhetsaspekter”).

⁴ Prop. 2020/21:194 s. 23 f.

⁵ Prop. 2020/21:194 s. 24.

Tillsynsmyndigheternas tolkningar av begreppet ”direkt underställd”

Länsstyrelsen i Västra Götalands län är av uppfattningen att kravet på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd chefen för verksamhetsutövarens verksamhet innebär att verksamhetens högsta chef inte bara har verksamhetsansvar över säkerhetsskyddschefen utan även **personalansvar**. Denna uppfattning har bland annat framförts i skrivelsen ”Information om säkerhetsskydd och säkerhetskänslig verksamhet”, riktad till samtliga av Länsstyrelsens tillsynsobjekt inom säkerhetsskydd.⁶ I skrivelsen motiveras denna tolkning med att ”detta bidrar till det korta avstånd som var lagstiftarens intention med att stärka säkerhetsskyddschefens roll. Det stärker också kommunikationen mellan säkerhetsskyddsorganisationen och ledningen samt motverkar att säkerhetsskyddsarbetet bedrivs som en isolerad del av verksamheten. Det är inte tillräckligt att säkerhetsskyddschefen enbart har rapporteringsskyldighet till chefen för verksamhetsutövarens verksamhet”. Länsstyrelsen hänvisar således till de skäl som anges i förarbetena till 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen.

I Säkerhetspolisens uppdaterade vägledning ”Introduktion till säkerhetsskydd” från december 2023 anges: ”Säkerhetsskyddschefens ansvar kan inte delegeras och säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd chefen för verksamhetsutövarens verksamhet. Det innebär att verksamhetens högsta chef har både **personalansvar** och verksamhetsansvar över säkerhetsskyddschefen. Det stärker kommunikationen mellan säkerhetsskyddsorganisationen och ledningen, samt motverkar att säkerhetsskyddsarbetet bedrivs som en isolerad del av verksamheten. Det är därmed inte tillräckligt att säkerhetsskyddschefen enbart har rapporteringsskyldighet till chefen för verksamhetsutövarens verksamhet”.⁷ Även här hänvisas således till de skäl som anges i förarbetena. Det ska noteras att Säkerhetspolisens vägledningar inte är rättsligt bindande.

Svenska kraftnät, som är tillsynsmyndighet för verksamhetsutövare inom områdena elförsörjning och dammanläggningar⁸, gör emellertid en motsatt tolkning i fråga om personalansvaret för säkerhetsskyddschefen. I en informationsskrivelse benämnd ”Klargörande angående säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering och fall där säkerhetsskyddschefen inte är anställd hos verksamhetsutövaren”, daterad den 29 februari 2024 ([bilaga](#)), hänvisar tillsynsmyndigheten inledningsvis till propositionen enligt följande: ”I förarbetena till säkerhetsskyddslagen tydliggör regeringen att syftet med kravet på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd verksamhetens högsta chef är att skapa

⁶ Länsstyrelsen i Västra Götalands län, skrivelse den 13 september 2023 benämnd ”Information om säkerhetsskydd och säkerhetskänslig verksamhet”, diarienummer 33751-2023.

⁷ Säkerhetspolisens vägledning ”Introduktion till säkerhetsskydd”, s. 28, december 2023.

⁸ 8 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).

bättre förutsättningar för kommunikation mellan säkerhetsfunktion och ledning, samt möjliggöra att säkerhetsskyddsfrågor får hög prioritet och beaktas tidigt i olika beslutsprocesser. Vidare möjliggörs att säkerhetsskyddschefen med en sådan placering får en bild av hela verksamhetens skyddsvärden, vilket är en förutsättning för det interna säkerhetsskyddsarbetet. Regeringen menar också att säkerhetsskyddschefen typiskt sett bör ingå i en ledningsgrupp och vara en organisatorisk del av ledningen, eftersom det ger bättre förutsättningar för att säkerhetsskyddsfrågor uppmärksammas och beaktas i den dagliga styrningen av verksamheten”.

Tillsynsmyndigheten uttalar vidare: ”I säkerhetsskyddsfrågor får det inte finnas några organisatoriska nivåer mellan säkerhetsskyddschefen och VD varför det inte är tillräckligt att säkerhetsskyddschefen endast har en rapporteringsskyldighet till VD. Svenska kraftnät anser däremot **inte** att VD/ledning nödvändigtvis måste ha **personalansvar** över säkerhetsskyddschefen för att syftet med kravet på den organisatoriska placeringen ska vara uppfyllt”.

För närvarande finns det således olika tillsynsmyndigheter som gör olika tolkningar av om begreppet direkt underställd även innefattar ett personalansvar. Även om tillsynsmyndigheterna har olika tillsynsobjekt ska lagstiftningen tillämpas lika för alla verksamhetsutövare. Det innebär en påtaglig osäkerhet både för det allmänna rättsläget och för de verksamhetsutövare som ska tillämpa lagstiftningen att olika tillsynsmyndigheter kommer fram till motstående tolkningar av samma lagkrav, särskilt i ljuset av att en överträdelse av bestämmelsen utgör grund för sanktionsavgift (se vidare avsnittet nedan). Till dess att frågan har prövats av domstol kan inte en tillsynsmyndighets tolkning vinna företräde framför en annan.

Rättssäkerhetsaspekter

Bestämmelsen om säkerhetsskyddschefens ansvar och organisatoriska placering i 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen anses av lagstiftaren vara en sådan central skyldighet att ett åsidosättande av skyldigheten kan leda till en administrativ sanktionsavgift.⁹

I förarbetena till bestämmelserna om sanktionsavgifter uttalar regeringen att ”sanktionsavgifter bör reserveras för överträdelser av bestämmelser med krav som har avgörande betydelse för att upprätthålla ett väl anpassat säkerhetsskydd och där ett åsidosättande ytterst kan leda till allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet. Kraven måste dock även vara tillräckligt tydliga så att det är förutsebart för verksamhetsutövare i vilka fall

⁹ 7 kap. 1 § 1 p. säkerhetsskyddslagen.

en sanktionsavgift får tas ut, eftersom sanktionsavgifter har en straffliknande karaktär och kommer kunna uppgå till betydande belopp”.¹⁰

Sanktionsavgifternas straffliknande karaktär ställer således höga krav på rättssäkerhet i form av **tydlighet** och **förutsebarhet**. Kammarrätten i Stockholm har i ett mål om sanktionsavgifter enligt dataskyddsförordningen konstaterat att beslut om sanktionsavgift har en straffrättslig karaktär varför beviskravet av rättssäkerhetsskäl bör ställas högt; det ska *klart framgå* att förutsättningarna för att besluta om sanktionsavgift är uppfyllda.¹¹ På säkerhetsskyddsområdet är det tillsynsmyndigheten som har bevisbördan för att visa att det klart framgår att förutsättningarna för att besluta om sanktionsavgift är uppfyllda.

Enligt lagtextens ordalydelse i 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen framgår inte annat än att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd chefen för verksamhetsutövarens verksamhet. Att begreppet direkt underställd innefattar inte bara ett verksamhetsansvar utan även ett personalansvar saknar uttryckligt stöd i lagtexten. Inte heller finns något uttryckligt lagkrav om att säkerhetsskyddschefen ska ingå i verksamhetsutövarens ledningsgrupp. Innebörden av uttrycket direkt underställd måste därför tolkas med ledning av förarbetena.

I förarbetena ges ingen uttrycklig definition av vad som avses med uttrycket direkt underställd. Som framgår ovan anger dock förarbetena utförliga och tydliga **syften** med bestämmelsen:

- Att säkerhetsskyddsaspekter beaktas tidigt i olika *beslutsprocesser*, såsom vid upphandlingar och utkontrakteringar.
- Att skapa förutsättningar för en bättre *kommunikation* mellan säkerhetsfunktionen och ledningen.
- Att säkerhetsskyddsfrågorna får hög *prioritet*.
- Att säkerhetsskyddschefen ges möjlighet att få en *bild av hela verksamhetens skyddsvärden*.
- Att säkerhetsskyddsfrågor *uppmärksammas och beaktas* i den dagliga styrningen av verksamheten.

Samtliga dessa skäl handlar om att skapa förutsättningar och prioritet för det strategiska, systematiska och operativa säkerhetsskyddsarbete som verksamheten kräver. Säkerhetsskyddschefen måste ha ”ledningens öra” i säkerhetsskyddsfrågor och ges förutsättningar att ha ”örat mot rälsen” när det gäller verksamheten i stort så att säkerhetsskyddsaspekter fångas upp på ett tidigt stadium. Inget av dessa skäl innebär krav på att säkerhetsskyddschefen formellt ingår i ledningsgruppen eller att verksamhetsutövarens

¹⁰ Prop. 2020/21:194 s. 93.

¹¹ Kammarrätten i Stockholms dom den 16 maj 2022 i mål 4548-21.

högsta chef har personalansvar för säkerhetsskyddschefen. Mot bakgrund av det uttalade syftet med bestämmelsen samt rättssäkerhetskraven på tydlighet och förutsebarhet skulle det föra alltför långt att tolkningsvis ge uttrycket direkt underställd en sådan innebörd, särskilt i beaktande av att till och med tillsynsmyndigheterna tolkar lagkravet på olika sätt. Samma rättssäkerhetsaspekter gör sig gällande i fråga om åtgärdsförelägganden, eftersom även dessa i förlängningen kan leda till ett beslut om sanktionsavgift.

Uppfyller Linköpings kommun kravet på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd kommundirektören?

Av Linköping kommuns organisationsschema framgår att säkerhetsskyddschefen (tillika signalskyddschef) organisatoriskt är placerad i kommunledningsstaben **direkt under kommundirektören**.¹² Denna ordning bekräftas i instruktionen för kommundirektören, som anger att ”oavsett organisation är säkerhetschefen, chefsjuristen och säkerhetsskyddschefen **funktionellt direkt underställda kommundirektören**”.¹³ Enligt delegationsordningen för kommunstyrelsen utses säkerhetsskyddschefen av kommundirektören och rapporterar direkt till denne i säkerhetsskyddsärenden som är av större art eller av väsentlig eller principiell betydelse.¹⁴ Mot denna bakgrund uppfyller Linköpings kommun därmed lagtextens ordalydelse om att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd chefen för verksamhetsutövarens verksamhet.

Av muntliga uppgifter från kommunens säkerhetsskyddschef framgår att denne har de mandat som säkerhetsskyddslagen föreskriver, d.v.s. att säkerhetsskyddschefen leder och samordnar säkerhetsskyddsarbetet samt kontrollerar att verksamheten bedrivs enligt lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Säkerhetsskyddschefen har regelbundna avstämningar med kommundirektören och kommunikationen i säkerhetsskyddsfrågor sker fortlöpande ”åt båda håll”, d.v.s. det är inte endast fråga om en rapporteringsskyldighet. Säkerhetsskyddschefen ingår däremot inte i kommunledningsgruppen, vilket inte heller är något uttryckligt lagkrav.

Uttalandet i förarbetena om att säkerhetsskyddschefen ”typiskt sett” kommer att ingå i en ledningsgrupp och vara en organisatorisk del av ledningen hänför sig till själva syftet med bestämmelsen, nämligen att ge förutsättningar för att säkerhetsskyddsfrågor

¹² Linköpings kommuns organisation, uppdaterad 2024-01-10.

¹³ Instruktion för kommundirektören, antagen av Kommunstyrelsen 2018-06-12, senast reviderad 2023-03-07.

¹⁴ Delegationsordning för Kommunstyrelsen, antagen av Kommunstyrelsen 2016-11-08, senast reviderad 2023-03-07.

uppmärksammas och beaktas i den dagliga styrningen av verksamheten.¹⁵ I Linköpings kommun finns inte några organisatoriska nivåer mellan säkerhetsskyddschefen och kommundirektören eftersom säkerhetsskyddschefen är både formellt och funktionellt direkt underställd kommundirektören. Till detta kommer det faktum att det praktiska utövandet av säkerhetsskyddscheferollen inte begränsar sig till en rapporteringsskyldighet. Med andra ord uppfylls den **funktion** som säkerhetsskyddschefens roll är avsedd att fylla, även om säkerhetsskyddschefen inte formellt ingår i kommunledningsgruppen.

Vad gäller personalansvaret för säkerhetsskyddschefen åvilar detta ansvar säkerhetschefen. Säkerhetschefen ansvarar för de uppgifter som normalt ingår i personalansvaret, såsom beslut om lön och ledigheter, genomförande av medarbetarsamtal och lönesamtal samt arbetsmiljöfrågor. Ingen av dessa uppgifter har bäring på **syftet** med bestämmelsen om säkerhetsskyddschefen organisatoriska placering.

Mot denna bakgrund är min bedömning att Linköpings kommun uppfyller både ordalydelsen i och syftet bakom bestämmelsen i 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen.

Sammanfattning

Enligt lagtextens ordalydelse i 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen ska säkerhetsskyddschefen vara **direkt underställd** chefen för verksamhetsutövarens verksamhet. I förarbetena ges ingen uttrycklig definition av vad som avses med begreppet direkt underställd. Innebörden av uttrycket måste därför tolkas utifrån vad förarbetena anger om **bestämmelsens syfte**, nämligen att ge bättre förutsättningar för att säkerhetsskyddsfrågor uppmärksammas och beaktas i den dagliga styrningen av verksamheten. Varken en formell placering i ledningsgrupp eller ett personalansvar utgör nödvändiga förutsättningar för att uppfylla dessa syften.

Bestämmelsen i 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen anses vara en sådan central skyldighet där ett åsidosättande av skyldigheten kan leda till en sanktionsavgift. Mot bakgrund av sanktionsavgiftens straffliknande karaktär måste det ställas höga krav på **tydlighet** och **förutsebarhet** för i vilka fall en sanktionsavgift får tas ut. Att tolka uttrycket direkt underställd som innefattande ett krav på personalansvar och/eller deltagande i ledningsgrupp uppfyller inte dessa rättssäkerhetskrav, särskilt inte i ljuset av att olika tillsynsmyndigheter gör olika tolkningar av begreppet.

Linköpings kommun har en organisation där säkerhetsskyddschefen är direkt underställd kommundirektören och uppfyller därmed lagtextens ordalydelse om att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd chefen för verksamhetsutövarens

¹⁵ Prop. 2020/21:194 s. 24.

verksamhet. Säkerhetsskyddschefen har även i praktiken de mandat och den **funktion** som är syftet med bestämmelsen. Att personalansvaret för säkerhetsskyddschefen åvilar säkerhetschefen och att säkerhetsskyddschefen inte ingår i ledningsgruppen motverkar inte heller på något sätt syftet med bestämmelsen. Mot denna bakgrund uppfyller Linköpings kommun både ordalydelsen i och syftet bakom bestämmelsen i 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen.



Malin Arentoft

Jurist specialiserad på säkerhetsskyddslagstiftningen,
diplomerad säkerhetsskyddschef och utbildare i säkerhetsskydd

Bilaga: Svenska kraftnäts skrivelse ”Klargörande angående säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering och fall där säkerhetsskyddschefen inte är anställd hos verksamhetsutövaren”, daterad den 29 februari 2024