

Datum
2022-06-01Diarienummer
2021-18945-5

Mottagare

Er referens

Skärpta krav på underlag vid säkerhetsprövning

Säkerhetspolisen hemställer att regeringen – genom följande förslag på tillägg i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) – stärker regleringen om krav på utredning vid säkerhetsprövning samt tydliggör såväl att den som prövningen avser ansvarar för att underlaget är tillräckligt som att brister i utredningen utgör hinder mot godkänd säkerhetsprövning.

Säkerhetsprövning

Personalsäkerhet ska förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Den som genom anställning eller på annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska därför säkerhetsprövas. Prövningen syftar till att klarlägga om personen kan antas vara *lojal* mot de intressen som skyddas av säkerhetsskyddslagen och i övrigt *pålitlig* från säkerhetssynpunkt. Även *sårbarheter* i säkerhetshänseende ska bedömas.

Lojalitet, pålitlighet och sårbarhet är centrala begrepp i säkerhetsprövningen, som ska omfatta en grundutredning och, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass, även registerkontroll och i vissa fall särskild personutredning.

Verksamhetsutövaren genomför grundutredningen, där personliga förhållanden hos den som prövas tas upp (egna uppgifter, betyg, intyg, referenser och annat av betydelse). Utredningen ska innehålla en säkerhetsprövningsintervju där lojalitet, pålitlighet och sårbarhet bedöms.

Vid registerkontrollen hämtas uppgifter från de register som framgår av säkerhetsskyddslagen. Registerkontroll i utländska register genomförs inte.

Den särskilda personutredningen omfattar en undersökning av den kontrollerades ekonomiska förhållanden. I vissa fall ska Säkerhetspolisen också hålla ett personligt samtal med den som prövas. Inför den särskilda personutredningen fyller personen i en blankett där tidigare arbetsgivare och eventuell utlandstjänstgöring de senaste tio åren ska anges. Uppgifterna i

blanketten utgör Säkerhetspolisens underlag för det personliga samtalet, som syftar till att medvetandegöra den som kontrolleras bl.a. om skyddsvärd information, sårbarheter och om hur främmande makt arbetar för att få tag på hemligheter kopplade till Sveriges säkerhet.

Främmande makt vill komma åt information

Främmande makt försöker genom spionage och annan olovlig under- rättelseverksamhet komma över skyddsvärd information inom en rad olika områden, bl.a. svensk politik, ekonomi, teknik, försvar och hållning i internationella frågor. Verksamheten har som främsta syfte att ge det egna landet fördelar. Man kan också vilja komma åt och tysta politiska motståndare i Sverige.

Den säkerhetshotande verksamheten blir ständigt bredare och mer komplex. Hotaktörerna kännetecknas av att de är resursstarka och kompetenta, och att de har mycket långsiktiga perspektiv, många gånger över tiotals år. Verksamheten riskerar att försvaga våra grundläggande fri- och rättigheter, vårt ekonomiska välstånd och oberoende samt vår territoriella suveränitet.

Främmande makt utnyttjar sårbarheter

Det finns flera sätt för främmande makt att inhämta skyddsvärda uppgifter om svenska förhållanden. Det kan bl.a. ske genom utsända underrättelse- officerare. De har mångårig utbildning inom sina sakområden och i att fungera som spioner.

Underrättelseofficerarens uppdrag är att få tag på hemliga uppgifter och leverera dem till hemlandet. Ett sätt att komma över känslig information är att värva s.k. agenter, alltså personer som redan har access till uppgifterna eller som kan skaffa sådan. Givetvis kan agenten välja att samarbeta helt frivilligt med främmande makt. Men underrättelseofficerare är experter på att hitta sårbarheter hos värvningsobjekt och sårbarheterna utnyttjas för att ”utpressa” värvningsobjektet. Risken för att värvningen lyckas och att brottsligheten kan pågå över tid ökar därmed, vilket innebär stor skada för Sverige.

Vid säkerhetsprövningen ska verksamhetsutövaren försöka klarlägga om det finns några sårbarheter hos den enskilde, sårbarheter som kan innebära att personen är eller kan bli en säkerhetsrisk i något avseende. Typiska sårbarheter är ekonomiska trångmål, missbruk, bristande lojalitet mot arbetsgivaren, rädsla för att ”pinsamma” personliga förhållanden blir offentliga. En annan typ av sårbarhet är att det finns kontakter eller lojaliteter in mot antagonistiska miljöer eller mot en främmande makt som bedriver säkerhetshotande verksamhet i Sverige. Det sistnämnda kan exempelvis vara att det finns familje- eller kulturella band till staten ifråga eller rättsliga band, som medborgarskap.

Datum

2022-06-01

Diarienummer

2021-18945-5

Att personen har utländskt medborgarskap är en tydlig och viktig faktor att beakta vid säkerhetsprövningen. Eftersom en anställning i säkerhetsklass 1 och 2 i det allmännas verksamhet får innehas bara av den som är svensk medborgare, aktualiseras medborgarskapsfrågan i nu aktuellt avseende främst för personer med dubbla medborgarskap, alltså samtidigt medborgarskap i Sverige och i land som bedriver säkerhetshotande verksamhet mot Sverige.

Vissa länder förväntar sig att dess medborgare bosatta i utlandet samarbetar med myndigheterna i hemlandet i försöken att komma över säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Det finns exempel på länder med uttrycklig nationell lagstiftning som tvingar landets medborgare, oavsett var i världen de befinner sig, att samarbeta med hemlandets säkerhets- och underrättelsetjänster.

I både Finland och Norge har detta problem omtalats offentligt. Man har varnat för underrättelsehotet från främmande makt som består i att staterna utnyttjar bl.a. personer med dubbla medborgarskap för underrättelseinhämtning.

Den finska Skyddspolisen skriver i sin årsbok 2016 att dubbla medborgarskap kan utgöra ett hot mot den finska nationella säkerheten, eftersom stater kan använda sin nationella lagstiftning för att tvinga personer med ursprung i det egna landet att delta i underrättelseoperationer riktade mot Finland. – I Finland har kraven vid säkerhetsprövning skärpts för att säkerställa lämpligheten hos kontrollerade personer som har anknytning till andra länder. Ett förbud mot dubbelt medborgarskap inom statlig sektor har övervägts men inte genomförts. När det gäller militär personal har dock ett tillägg gjorts i lagstiftningen som innebär att sådan personal inte får ha medborgarskap i ett land som kan äventyra Finlands säkerhet.

Den norska säkerhetstjänsten PST uppgav år 2017 att främmande makts underrättelsetjänster försöker tvinga normmän till samarbete, och att personer med dubbla medborgarskap eller med familj i det aktuella landet löper större risk att drabbas. – I Norge trädde en ny säkerhetsskyddslagstiftning i kraft år 2019 med skärpt reglering avseende bakgrundskontroller vid säkerhetsprövning av personer med anknytning till andra länder. Lagstiftningen innebär sammanfattningsvis att det vid säkerhetsprövningen måste finnas underlag, registerutdrag eller uppgifter från andra tillförlitliga källor, tio år bakåt i tiden, för att den kontrollerade ska kunna godkännas. I den norska säkerhetsskyddslagen anges ett antal kriterier som gäller för säkerhetsprövningen, däribland personliga omständigheter som kan utgöra risk för att den kontrollerade kan bli pressad att handla i strid med nationella säkerhetsintressen, den kontrollerades anknytning till andra stater och bristande möjligheter att genomföra tillfredsställande bakgrundskontroll. Den norska regleringen

Datum

2022-06-01

Diarienummer

2021-18945-5

innebär att personer med dubbelt medborgarskap eller personer som, oavsett medborgarskap, de senaste tio åren har haft hemvist utanför Norge, inte kommer att bli godkända vid säkerhetsprövning när det underlag som lagen kräver inte finns att tillgå.

Som framgått är dubbelt medborgarskap inte den enda koppling till andra länder som måste bedömas vid säkerhetsprövningen. En annan faktor är familjeband till "ursprungslandet". Det finns länder som utnyttjar sådan anknytning för att sätta press på personer i Sverige att samarbeta. Auktoritära staters repressiva makt gör diasporan mycket sårbar för den typen av ageranden. Det kan vara fråga om såväl öppna som subtila hot. Flera fall som Säkerhetspolisen känner till berör personer som genom äktenskap eller samboförhållanden har släktingar i ett för Sverige antagonistiskt land. I dessa fall kan det uppstå en konflikt mellan lojaliteten mot Sveriges säkerhet och partnerns familj utomlands.

Ytterligare en faktor är den lojalitet mot andra stater som kan utvecklas hos svenska medborgare som t.ex. haft hemvist i utlandet under lång tid eller som har haft betydande ägarintressen i utlandet. Vilket land det är fråga om, längden på vistelsen och personens kvarvarande kontakter kan spela roll vid en sårbarhetsbedömning. Även en svensk medborgares frekventa besök i annat land kan utvecklas till en sårbarhet i så måtto att det ger främmande makt gynnsamma möjligheter att kartlägga, närma sig och värva personen. Det är svårt för Säkerhetspolisen att i sådana lägen upptäcka och förhindra att personer rekryteras av främmande makt.

Svårigheter vid säkerhetsprövning

Det måste betonas att personer med dubbelt medborgarskap eller annan anknytning till länder som bedriver säkerhetshotande verksamhet i Sverige generellt inte utgör ett hot mot vårt land eller våra fri- och rättigheter. Det är säkerhetsprövningen som i varje enskilt fall ska tydliggöra att den som prövas är lojal och pålitlig och att det inte finns några sårbarheter som främmande makt kan utnyttja för att komma över skyddsvärd information.

Den som genomför säkerhetsprövningen behöver därför god kunskap om hur hotet från främmande makt ser ut och ett gediget underlag avseende personens bakgrund. Det är en realitet att många myndigheter och privata verksamhetsutövare har svårigheter att bedöma sårbarheter utifrån hot och den prövades bakgrund. Det är Säkerhetspolisens erfarenhet att verksamhetsutövare snarare godkänner den kontrollerade på ett otillräckligt bakgrundsunderlag än underkänner med hänvisning till ett otillräckligt underlag.

Under senare år har Säkerhetspolisen genomfört ett omfattande informationsarbete riktat till säkerhets- och HR-funktioner vid svenska myndigheter som bedöms vara av särskilt intresse för främmande makt. Frågan om sårbarheter kopplade till personer med dubbla medborgarskap

Datum

2022-06-01

Diarienummer

2021-18945-5

har varit en fråga som genomgående uppmärksammats av myndigheterna. Frågan om ursprung är känslig och många anställda inom säkerhets- och HR-funktioner nämner att det finns en utmaning i att lyfta frågor kring sårbarheter kopplade till ursprung, utan att framstå som diskriminerande. Många uppger också att de saknar tydliga riktlinjer och lagrum att hänvisa till i säkerhetsprövningsprocessen. Detta riktade informationsarbete har genomförts i förhållande till svenska myndigheter, men Säkerhetspolisen gör bedömningen att de brister och svårigheter som uppmärksammats hos myndigheterna förekommer även hos privata verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

Frånsett svårigheten för den som genomför säkerhetsprövningar att skaffa sig tillräckligt god information om hotet från främmande makt, finns också utmaningar med att göra bakgrundskontroller av personer med utländsk anknytning. Problemet kan sammanfattas i att uppgifterna som finns om personen i officiella register ofta är mycket mer begränsade än i andra fall, liksom möjligheten att t.ex. kontakta tidigare arbetsgivare.

Begränsade möjligheter att genomföra bakgrundskontroll öppnar också möjligheter för främmande makt att fabricera identiteter och skicka en person till Sverige för att på sikt söka en säkerhetsklassad befattning.

Regleringen behöver bli mer tydlig

För närvarande pågår ett intensifierat totalförsvarsarbete i samhället i stort. Skyddet av Sveriges säkerhet, där personalsäkerhet är en central del, är grundläggande för det svenska totalförsvaret. Att säkerhetsprövning av personer som deltar i säkerhetskänslig verksamhet fungerar och genomförs på ett tillförlitligt sätt är, inte minst mot bakgrund av omvärldsläget, av mycket stor vikt för att skydda Sveriges säkerhet.

Främmande makts tillvägagångssätt att utnyttja sårbarheter är inget nytt fenomen, och inte något som kommer att försvinna. Spioneri betraktas av många stater som ”en förbjuden nödvändighet”. För Sverige gäller att så långt som möjligt förhindra att antagonistiska stater får del av säkerhets- skyddsklassificerade uppgifter. Där spelar personalsäkerhet som en del av säkerhetsskyddet en central roll.

Självklart finns möjlighet att väga in faktorer som t.ex. dubbelt medborgarskap i sårbarhetsbedömningen. Problemet, som Säkerhetspolisen ser det, är att regleringen är för allmänt hållen och otydlig i detta avseende. Ett stort antal myndigheter och andra verksamhetsutövare genomför säkerhetsprövningar av personal. T.ex. brukar antalet registerkontroller som utförs av Säkerhetspolisen numera vara drygt 130 000 årligen. Det faller sig naturligt att det utvecklas olika praxis över hur säkerhetsprövningarna genomförs och vilka bedömningar som respektive verksamhetsutövare gör. Kunskapen om hotet från främmande makt och hur säkerhetsprövningar bäst genomförs varierar stort.

Datum

2022-06-01

Diarienummer

2021-18945-5

Den prövades koppling till andra länder är grundläggande att bedöma i sårbarhetshänseende och får inte förbises eller tas lätt på. Därför är det mycket angeläget att det tydliggörs i författning hur verksamhetsutövarna ska förhålla sig i de frågorna. Dagens regelverk ger inte den ledning som är nödvändig. Detta bekräftas av många verksamhetsutövare, som uppger att de saknar tydlighet i säkerhetsprövningsprocessen.

För att komma till rätta med den problematik som har beskrivits ovan och för att få ett effektivt genomslag i praktiken behöver det ske författningsändringar där det närmare framgår vilka krav på utredning som gäller vid säkerhetsprövning. Vidare bör det tydliggöras att den som prövningen avser ansvarar för att underlaget är tillräckligt och således bär risken att inte bli godkänd vid säkerhetsprövningen. Slutligen bör det i författning uttryckligen framgå att brister i utredningen, t.ex. såvitt avser underlag bakåt i tiden, utgör hinder mot godkänd säkerhetsprövning. Allt detta menar Säkerhetspolisen skulle kunna åstadkommas genom följande förslag.

Förslag

Säkerhetspolisen hemställer om följande tillägg i säkerhetsskyddsförordningen. Föreslagna ändringar i kursiv text.

5 kap.

2 §

Med grundutredning enligt 3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen. Utredningen ska omfatta betyg, intyg, referenser och uppgifter som den som prövningen gäller har lämnat samt andra uppgifter i den utsträckning det är relevant för prövningen. Vid behov ska en identitetskontroll göras.

Med grundutredning enligt 3 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) avses en utredning om personliga förhållanden av betydelse för säkerhetsprövningen. Utredningen ska omfatta betyg, intyg, referenser och uppgifter som den som prövningen gäller har lämnat, *uppgifter om utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet*, samt andra uppgifter i den utsträckning det är relevant för prövningen. Vid behov ska en identitetskontroll göras.

Den som prövningen gäller ansvarar för att lämna alla uppgifter som kan ha betydelse för prövningen. För en godkänd säkerhetsprövning måste uppgifterna, oavsett om de härstammar från Sverige eller utlandet, kunna bedömas som tillförlitliga. Avsaknad av tillförlitliga uppgifter eller andra brister i utredningen utgör hinder mot godkänd säkerhetsprövning.

Datum

2022-06-01

Diarienummer

2021-18945-5

Säkerhetspolisen avser att göra följande ändring i Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1)

6 kap.

4 §

Grundutredning enligt 5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) ska innehålla en säkerhetsprövningsintervju där lojalitet, pålitlighet och sårbarhet hos den som prövas bedöms.

Verksamhetsutövaren ska inom ramen för säkerhetsprövningen löpande under anställningen eller deltagandet göra dessa bedömningar.

Grundutredning enligt 5 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) ska innehålla en säkerhetsprövningsintervju där lojalitet, pålitlighet och sårbarhet hos den som prövas bedöms. *När den som prövas har utländskt medborgarskap eller annan anknytning till utlandet, ska vid bedömningen särskild vikt läggas vid det säkerhetsbot mot Sverige som landet ifråga utgör.*

Verksamhetsutövaren ska inom ramen för säkerhetsprövningen löpande under anställningen eller deltagandet göra dessa bedömningar.

Konsekvenser av förslaget

Konsekvenser för enskilda

En följd av förslaget blir att det ställs högre krav på enskilda personer med anknytning till utlandet och att de i större omfattning än i dag inte blir godkända vid säkerhetsprövning och därför inte kommer att kunna inneha vissa säkerhetsklassade anställningar. Verksamhetsutövare får som en följd av förslaget ett starkare stöd för att göra en genomgripande bedömning av den enskildes lojalitet, pålitlighet och sårbarhet utifrån den enskildes anknytning till utlandet, samtidigt som en bedömning görs av det säkerhetshot mot Sverige som landet ifråga utgör. Förslaget innebär också att det är den som prövas som står risken för att inte kunna lämna alla uppgifter som behövs för att verksamhetsutövaren ska kunna göra bedömningen att den enskilde är lojal och pålitlig och att det inte finns några sårbarheter som främmande makt kan utnyttja för att få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet.

Säkerhetsprövning ska genomföras löpande under tiden som en person innehar en anställning som är placerad i säkerhetsklass eller på annat sätt deltar i säkerhetskänslig verksamhet. En annan följd av förslaget är därför att den bedömning som har beskrivits ovan behöver göras även för personer som redan innehar sådana anställningar. Det innebär att personer som redan är anställda kan bli underkända i den löpande säkerhetsprövningen, vilket är en följd som respektive verksamhetsutövare behöver hantera.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser, vare sig för myndigheter eller privata verksamhetsutövare under säkerhetskyddslagen.

Övrigt

Förslaget medför inte några konsekvenser för jämställdheten eller miljön.

Denna hemställan har beslutats av säkerhetspolischefen Charlotte von Essen.