



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM**

Avdelning 5

DOM
2023-12-21
Meddelad i Stockholm

Mål nr
2638-23

KLAGANDE

Stockholms tingsrätt

MOTPART

Säkerhetspolisen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Säkerhetspolisens beslut 2023-01-16

SAKEN

Säkerhetsskyddslagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet delvis och bestämmer
sanktionsavgiften till 2 500 000 kr.

YRKANDEN M.M.

Säkerhetspolisen beslutade den 16 januari 2023 att dels förelägga Stockholms tingsrätt att utan dröjsmål vidta vissa åtgärder i enlighet med bestämmelsen i 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till bestämmelsen, dels ta ut en sanktionsavgift om 7 000 000 kr enligt 7 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen. Som skäl för beslutet i den del som avser sanktionsavgiften angavs i huvudsak att tingsrätten har åsidosatt skyldigheten att utreda och dokumentera behovet av säkerhetsskydd i en säkerhetsskyddsanalys.

Stockholms tingsrätt (tingsrätten) överklagar beslutet i den del det avser sanktionsavgift och yrkar i första hand att förvaltningsrätten ska undanröja sanktionsavgiften. I andra hand yrkar tingsrätten att förvaltningsrätten ska bestämma sanktionsavgiften till ett väsentligt lägre belopp. Tingsrätten anför bl.a. följande till stöd för sin talan.

Grund för yrkandet att sanktionsavgiften ska undanröjas

Enligt 25 § förvaltningslagen (2017:900) ska den myndighet som fattar ett beslut, om det inte är uppenbart obehövligt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Vikten av att tillsynsmyndigheten innan ett beslut om sanktionsavgift fattas fullgör sin kommunikationsskyldighet framgår också av 7 kap. 8 § första stycket säkerhetsskyddslagen som förutsätter att den part som kan bli föremål för sanktionsavgift får tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Tingsrätten kan inte tolka regelverket på annat sätt än att domstolschefen som ytterst verksamhetsansvarig och därtill ansvarig för att fastställa säkerhetsskyddsanalysen är den som ska kontaktas av tillsynsmyndigheten i ett fall som

detta, vilket inte har gjorts. Eftersom kommunikationsskyldigheten inte har fullgjorts anser tingsrätten att sanktionsavgiften bör undanröjas.

Grund för yrkandet att sanktionsavgiften ska bestämmas till ett lägre belopp

När den nya säkerhetsskyddslagen trädde i kraft 2019 fastställde tingsrätten mycket snabbt en rutin för säkerhetsskyddsarbetet. Även om den fastställda rutinen inte uppfyller de krav på dokumentation som gäller och tingsrättens säkerhetsskyddsarbete inte förrän nyligen har dokumenterats i en säkerhetsskyddsanalys, bygger tingsrättens säkerhetsskyddsarbete på ett genomtänkt sätt att genomföra den verksamhet som ska omfattas av säkerhetsskyddet.

Tingsrätten delar således inte Säkerhetspolisens bedömning att tingsrätten medvetet har underlåtit att göra en säkerhetsskyddsanalys. Så snart myndighetschefen har blivit informerad har omedelbara åtgärder vidtagits för att de brister som Säkerhetspolisen har pekat på ska upphöra. En säkerhetsskyddsanalys har nu fastställts av tingsrätten.

Det arbete och de åtgärder som har vidtagits under tiden den 1 december 2021 till den 27 oktober 2022 har gjort att bristen på dokumentering inte har medfört skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet i sådan grad att det motiverar att sanktionsavgiften fastställs till ett så högt belopp som sju miljoner kr. Tingsrätten anser att om en sanktionsavgift ska tas ut bör den bestämmas till högst en miljon kr, vilket skulle innebära en både kännbar och proportionerlig sanktion.

Säkerhetspolisen bestrider bifall till överklagandet och anför bl.a. följande.

Yrkandet att sanktionsavgiften ska undanröjas

Säkerhetspolisens meddelande om att en tillsyn skulle inledas ställdes till såväl säkerhetschef/säkerhetsskyddschef som verksamhetsledning. Meddelandet skickades till tingsrättens registratur via e-post. I meddelandet angavs att tingsrätten skulle utse en kontaktperson som skulle företräda tingsrätten i kontakten med Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisen kommunicerade underlag enligt 25 § förvaltningslagen till den av tingsrätten anmälda kontaktpersonen. Efter att en kompletterande intervju hållits kommunicerades ett kompletterande underlag till tingsrätten genom säkerhetsskyddschefen, som svarade med ett yttrande för tingsrättens räkning.

Såväl den av tingsrätten utsedde kontaktpersonen i ärendet som säkerhetsskyddschefen har varit behöriga att ta emot det kommunicerade underlaget för tingsrättens räkning och att företräda tingsrätten i kommunikation med Säkerhetspolisen.

Yrkandet att sanktionsavgiften ska bestämmas till ett lägre belopp

Säkerhetspolisen anser att de omständigheter som tingsrätten har tagit upp i sitt överklagande och som tingsrätten menar ska leda till att sanktionsavgiften ska beslutas till ett lägre belopp varken ensamma eller tillsammans ska leda till att sanktionsavgiften ska bestämmas till ett lägre belopp.

Kravet på att utreda och dokumentera behovet av säkerhetsskydd i en säkerhetsskyddsanalys följde av säkerhetsskyddslagen och dåvarande säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) redan när de trädde i kraft den 1 april 2019. Att

överträdelsen kan föranleda ett beslut om sanktionsavgift först från och med den 1 december 2021 har att göra med tidpunkten för införandet av bestämmelserna om sanktionsavgift.

En säkerhetsskyddsanalys ligger till grund för verksamhetsutövarens säkerhetsskyddsåtgärder och är därför en förutsättning för att verksamhetsutövaren ska kunna utforma och upprätthålla ett väl anpassat säkerhetsskydd. Utan att identifiera skyddsvärden, hot och sårbarheten är det mycket osannolikt att vidtagna säkerhetsåtgärder ger ett heltäckande säkerhetsskydd. Eftersom enstaka brister i säkerhetsskyddet räcker för att skyddsvärden ska exponeras för en antagonist innebär avsaknaden av en säkerhetsskyddsanalys att skyddsvärden inte kan betraktas som skyddade (jfr 2 kap. 1 § andra stycket säkerhetsskyddslagen).

Säkerhetspolisen anser vidare, med hänsyn till verksamhetsutövares skyldighet att hålla sig informerade om gällande lagstiftning, att underlåtenheten inte rimligen kan förklaras med missförstånd om hur regleringen ska tillämpas. Det måste ha stått klart för de inblandade i beredning och beslut att den rutin som fastställdes inte utgjorde en säkerhetsskyddsanalys i säkerhetsskyddslagens mening och att tingsrätten därvid inte efterlevde kraven i de aktuella bestämmelserna. Säkerhetspolisen anser att överträdelsen, även med beaktande av att ett antal säkerhetshöjande åtgärder har vidtagits, är att betrakta som mycket allvarlig med hänsyn till den sårbarhet som har uppstått för Sveriges säkerhet.

Säkerhetspolisen anser att sanktionsavgiften är proportionell i förhållande till överträdelsen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**Fråga om bristande kommunikation**

Av 25 § första stycket förvaltningslagen framgår att en myndighet innan den fattar ett beslut i ett ärende som huvudregel, om det inte är uppenbart obehövt, ska underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. I andra stycket samma paragraf anges att myndigheten bestämmer hur underrättelse ska ske. Av lagrummet framgår vidare att underrättelse får ske genom delgivning.

I 7 kap. 8 § säkerhetsskyddslagen anges följande. En sanktionsavgift får endast beslutas om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

Av utredningen i målet framgår att Säkerhetspolisen via e-post som ställts till säkerhetschef/säkerhetsskyddschef och verksamhetsledning för tingsrätten har informerat om tillsynen och efterfrågat en kontaktperson som bl.a. skulle förmedla det underlag som Säkerhetspolisen senare skulle lägga till grund för sitt beslut. Det har vidare framkommit att Säkerhetspolisen tillställt den angivna kontaktpersonen material som legat till grund för det överklagade beslutet. Enligt förvaltningsrättens bedömning får Säkerhetspolisen därmed anses ha uppfyllt sin kommunikationsskyldighet enligt 25 § förvaltningslagen. Förvaltningsrätten konstaterar vidare att underrättelsen har skett inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Enligt förvaltningsrättens mening har Säkerhetspolisen därmed iakttagit det som följer av både 25 § förvaltningslagen samt 7 kap. 8 § säkerhetsskyddslagen innan myndigheten fattat beslut i ärendet. Förvaltningsrätten anser därmed att det inte har förelegat någon brist i kommunikeringen och att tingsrättens invändning i detta avseende inte föranleder någon åtgärd.

Fråga om sanktionsavgiften och dess storlek

Av utredningen i målet framgår att tingsrätten till Säkerhetspolisen anmält att den bedriver säkerhetskänslig verksamhet och att den därmed är verksamhetsutövare enligt säkerhetsskyddslagen. Det framgår vidare att Säkerhetspolisen härefter, under perioden juni–oktober 2022, genomförde en tillsyn över tingsrättens säkerhetsskyddsarbete enligt säkerhetsskyddslagen.

Av det överklagade beslutet framgår att Säkerhetspolisens beslut om sanktionsavgift grundas på att tingsrätten har åsidosatt skyldigheten att utreda och dokumentera behovet av säkerhetsskydd i en säkerhetsskyddsanalys.

Av 2 kap. 1 § första stycket säkerhetsskyddslagen framgår att den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd (säkerhetsskyddsanalys). Säkerhetsskyddsanalysen ska dokumenteras.

I 2 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) anges följande. En verksamhetsutövare ska enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen göra en säkerhetsskyddsanalys. Säkerhetsskyddsanalysen ska identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som finns i verksamheten samt vilka hot och sårbarheter som finns kopplade till dessa skyddsvärden. Säkerhetsskyddsanalysen ska även innehålla en bedömning av vilka säkerhetsskyddsåtgärder som är nödvändiga. Analysen ska uppdateras vid behov och åtminstone vartannat år.

Säkerhetspolisen har meddelat föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2022:1) som bl.a. innehåller mer detaljerade bestämmelser om vad en säkerhetsskyddsanalys ska innehålla. Föreskrifterna trädde i kraft den 1 mars 2022.

Av 2 kap. 1 § PMFS 2022:1 framgår att en säkerhetsskyddsanalys ska innehålla de moment som framgår av 2–9 §§ i samma kapitel i föreskrifterna. Av övergångsbestämmelser framgår att bestämmelserna i 2 kap. 1–6 samt 8 och 9 §§ inte behöver tillämpas på en säkerhetsskyddsanalys som har fastställts före den 1 mars 2022 till dess att säkerhetsskyddsanalysen ska uppdateras enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen.

Av 7 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen framgår att tillsynsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av en verksamhetsutövare som har åsidosatt sina skyldigheter enligt bl.a. 2 kap. 1 § första stycket säkerhetsskyddslagen eller de föreskrifter som har meddelats i anslutning till den bestämmelsen. Av övergångsbestämmelser framgår att sanktionsavgift endast får beslutas för överträdelser som skett efter den 1 december 2021.

Av 7 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen framgår följande. Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut ska särskild hänsyn tas till

1. den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet som uppstått till följd av överträdelsen,
2. om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,
3. vad verksamhetsutövaren eller aktie- eller andelsägaren har gjort för att överträdelsen ska upphöra och för att begränsa dess verkningar, och
4. om verksamhetsutövaren eller aktie- eller andelsägaren tidigare har begått en överträdelse.

Uppräkningen i 3 § är inte uttömmande, utan det kan finnas andra relevanta omständigheter som bör beaktas. Utöver de i paragrafen angivna omständigheterna kan hänsyn t.ex. behöva tas till hur länge överträdelsen har pågått och den avgiftsskyldiges finansiella ställning. Det kan också vara relevant att beakta den överträdde bestämmelsens betydelse för tillsynsområdet. Om tillsynsmyndigheten ska ta ut sanktionsavgift för flera överträdelser, bör det

totala beloppet i sanktionsavgift bestämmas med utgångspunkt i de samlade överträdelsernas allvar (se prop. 2020/21:194 s. 106 och 139 f.).

Förvaltningsrätten konstaterar att det i målet är utrett och ostridigt att tingsrätten vid tidpunkten för Säkerhetspolisens tillsyn inte hade en sådan säkerhetsskyddsanalys som krävs enligt säkerhetsskyddslagen. Det får därmed anses klarlagt att tingsrätten har åsidosatt sina skyldigheter enligt 2 kap. 1 § första stycket säkerhetsskyddslagen och att en sanktionsavgift kan komma i fråga.

Genom den reglering av säkerhetsskydd som föreskrivs i säkerhetsskyddslagen följer att en central del i säkerhetsskyddsarbetet är att ta fram en säkerhetsskyddsanalys. Förvaltningsrätten anser i likhet med Säkerhetspolisen att det utan en sådan analys är svårt att avgöra om de säkerhetsåtgärder som en verksamhetsutövare vidtagit ger ett heltäckande säkerhetsskydd. Förvaltningsrätten delar därmed uppfattningen att det har uppstått en sårbarhet genom tingsrättens underlåtenhet att upprätta en säkerhetsskyddsanalys och att denna sårbarhet skulle kunna leda till allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen har därmed haft skäl att besluta om en sanktionsavgift. Fråga är med vilket belopp som avgiften ska tas ut.

En sanktionsavgift ska enligt 7 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen för en statlig myndighet, kommun eller region bestämmas till lägst 25 000 kr och högst 10 000 000 kr. Eftersom tingsrätten är en statlig myndighet har Säkerhetspolisen haft en möjlighet att besluta om en sanktionsavgift inom detta intervall.

Vid bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek ska enligt 7 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen särskild hänsyn tas till de omständigheter som anges i 3 § och till den vinst som den avgiftsskyldige gjort till följd av överträdelser. Den övre halvan av beloppsintervallet bör endast komma i fråga för mycket allvarliga överträdelser (prop. 2020/21:194 s. 106).

Som framgått ovan är det klarlagt att tingsrätten vid tidpunkten för Säkerhetspolisens tillsyn inte hade någon säkerhetsskyddsanalys. Av utredningen i målet, och av det tingsrätten anför, framgår att tingsrätten har haft en fastställd rutin för sitt säkerhetsskyddsarbete. Det framgår även att tingsrätten rent faktiskt har vidtagit en rad åtgärder och arbetat aktivt för att säkerställa ett högt och adekvat säkerhetsskydd för de delar av verksamheten där så bedömts påkallat (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 31 maj 2023 i mål nr 7209-22). Säkerhetspolisen anser att den aktuella överträdelsen, även med beaktande av att ett antal säkerhetshöjande åtgärder har vidtagits, är att betrakta som mycket allvarlig med hänsyn till den sårbarhet som har uppstått för Sveriges säkerhet. Förvaltningsrätten anser dock att Säkerhetspolisen inte har förmått visa att sårbarheten når upp till den av Säkerhetspolisen påstådda nivån. Förvaltningsrätten anser vidare att det i målet inte har framkommit annat än att tingsrätten sedan bristen uppmärksammats har arbetat aktivt för att åtgärda den konstaterade bristen. Enligt förvaltningsrättens mening ger utredningen i målet vidare inte stöd för att den sanktionsgrundade överträdelsen har gjorts med uppsåt, utan tingsrätten får snarare anses ha varit oaktsam. Mot bakgrund av det ovan anförda anser förvaltningsrätten att den aktuella överträdelsen inte kan anses som en så pass allvarlig överträdelse att sanktionsavgiften ska ligga i den övre halvan av beloppsintervallet.

Vid en sammantagen bedömning av ovan nämnda omständigheter och med beaktande av att den sanktionsgrundande överträdelsen får anses ha pågått under en relativt begränsad tidsperiod, bedömer förvaltningsrätten att den aktuella överträdelsen motiverar en sanktionsavgift om 2 500 000 kr. Det har inte kommit fram skäl för att efterge sanktionsavgiften helt eller delvis.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

Cecilia Mauritzon

Chefsrådman

Åsa Nilsson

Rådman

Nämndemännen Maria Forsström, Lars Sjöblom och Kjell Söderstam har också deltagit i avgörandet. Carina Westin har varit föredragande.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.