



KLAGANDE

Linköpings kommun

MOTPART

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut 2024-04-15

SAKEN

Föreläggande enligt säkerhetsskyddslagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen) beslutade den 15 april 2024 att förelägga Linköpings kommun att tillse att kommunens säkerhetsskyddschef är direkt underställd kommundirektören genom att kommundirektören har verksamhets- och personalansvar för säkerhetsskyddschefen på heltid samt att kommunen skulle besluta om att säkerhetsskyddschefen ska ingå i kommunens ledningsgrupp. Länsstyrelsen förelade även kommunen att lämna en skriftlig redovisning av vidtagna åtgärder och beslut.

Beslutet fattades med stöd av 6 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) och motiverades i huvudsak på följande sätt. Kommunen uppfyller inte kravet i 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen på att dess säkerhetsskyddschef ska vara direkt underställd verksamhetens högsta chef. Direkt underställd innebär att verksamhetens högsta chef, kommundirektören, ska ha verksamhets- och personalansvar för säkerhetsskyddschefen på heltid. För att fullgöra de lagkrav som ställs avseende säkerhetsskyddschefens placering ska kommunen besluta om att säkerhetsskyddschefen ska ingå i ledningsgruppen. För att uppfylla kraven avseende säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering är det inte tillräckligt att denne blir adjungerad eller får möjligheten att bli inbjuden till ledningsgruppsmöten.

Linköpings kommun (kommunen) överklagar beslutet och yrkar att det ska upphävas.

Kommunen för fram bl.a. följande när det gäller frågan om säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering i verksamheten och vem som ska ha personalansvar över denne.

Kommunen är inte överens med länsstyrelsen om hur rekvisitet ”direkt underställd” i 2 kap. 7 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen ska tolkas.

Kommunens säkerhetsskyddschef är placerad i kommunledningsstaben. Säkerhetsskyddschefen är formellt och funktionellt direkt underställd kommundirektören och det finns inte några organisatoriska nivåer mellan säkerhetsskyddschefen och kommundirektören. Säkerhetsskyddschefen får uppdrag direkt av kommundirektören och har regelbundna avstämningar med denne.

Säkerhetsskyddschefen har inte en ordinarie plats i ledningsgruppen och det är säkerhetschefen, inte kommundirektören, som har ett personalansvar för säkerhetsskyddschefen. Säkerhetschefens personalansvar omfattar de uppgifter som normalt ingår i ett personalansvar, t.ex. 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. Det är också kommundirektören som fastställer verksamhetsplanen, vari säkerhetsskyddsarbetet ingår.

När det gäller länsstyrelsens krav på att säkerhetsskyddschefen ska vara placerad i ledningsgruppen framgår det av förarbetena att säkerhetsskyddschefen organisatoriskt, ”typiskt sett”, kommer ingå i en ledningsgrupp. Det finns inget krav i kommunallagen (2017:725) på att en kommun ska ha en ledningsgrupp. Kommunen har dock valt att ha en ledningsgrupp. Det är emellertid inte genom att säkerhetsskyddschefen placeras i ledningsgruppen som dennes aktiva och operativa roll stärks. Det är i stället genom den löpande dialogen mellan säkerhetsskyddschefen och kommundirektören. I det enskilda fall då säkerhetsskyddschefen behöver bli involverad i ledningsgruppen kallas denne till särskilda möten med den eller de förvaltningsdirektörer som är berörda.

Kommunen för fram bl.a. följande när det gäller tolkning av kraven i 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen.

Säkerhetsskyddslagen är att anse som betungande och får anses ha en straffrättslig karaktär. Vid denna typ av lagstiftning har legalitetsprincipen och därmed en bokstavstrogen tolkning företräde. Om ordalydelsen ger utrymme för olika tolkningar ska därför en restriktiv tolkning tillämpas. Rekvisitet ”direkt underställd” saknar en etablerad juridisk betydelse och ska tolkas restriktivt. Det avgörande är vilken tolkning som främst bidrar till klara och förutsebara regler. Det uttalas inte uttryckligen i förarbetena att kommundirektören ska, eller ens bör, ha personalansvar för säkerhetsskyddschefen. En ytterligare omständighet som talar för en restriktiv tolkning är att Svenska kraftnät, i egenskap av tillsynsmyndighet, har uttalat att chefen för verksamhetsutövarens verksamhet inte måste ha ett personalansvar för säkerhetsskyddschefen.

Kraven i 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen utgör en inskränkning i det kommunala självstyret, vilket inte får ske på ett oproportionerligt sätt (jfr 14 kap. 3 § regeringsformen). Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen därför välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten. Detta förutsätter att det i lagstiftningsprocessen har gjorts noggranna analyser av den påverkan olika förslag har på den kommunala självstyrelsen (prop. 2009/10:80 s. 212). Sådana överväganden avseende frågan om personalansvar ska inbegripas i rekvisitet ”direkt underställd” har inte gjorts varför rekvisitet bör tolkas restriktivt för att med säkerhet vara grundlagskonform. Vid tillämpningen av en bokstavstrogen tolkning kan förarbeten och andra rättskällor ge vägledning kring hur rekvisit ska tolkas. Säkerhetspolisens vägledning i frågan och informationsskrivelsen från länsstyrelsen utgör inte rättskällor.

Till stöd för sitt överklagande har kommunen hänvisat till kommunstyrelsens delegationsordning, kommunens organisationsschema,

instruktion för kommundirektören, ett rättsutlåtande och en informations-skrivelse från Svenska kraftnät.

Länsstyrelsen för i ett yttrande fram bl.a. följande. Eftersom kommunens redogörelse och yttrande visar att säkerhetsskyddschefen får möjlighet att delta i kommunens ledningsgrupp vid behov anser länsstyrelsen att kravet att säkerhetsskyddschefen ska delta i ledningsgruppen är uppfyllt. Att säkerhetsskyddschefen är placerad i kommunledningsstaben innebär att kommunen uppfyller de krav som ställs i säkerhetsskyddslagen på säkerhetsskyddschefens roll, även om denne formellt inte ingår i kommunens ledningsgrupp. Länsstyrelsen vidhåller övriga delar av sitt beslut.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser

Säkerhetsskyddslagens bestämmelser omfattar företag, kommuner och myndigheter som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd, säkerhetskänslig verksamhet (1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen).

Enligt 2 kap. 7 § första stycket säkerhetsskyddslagen ska det vid verksamhet som omfattas av lagen finnas en säkerhetsskyddschef om det inte är uppenbart obehövt. Säkerhetsskyddschefen ska enligt bestämmelsens andra stycke leda och samordna säkerhetsskyddsarbetet samt kontrollera att verksamheten bedrivs enligt lagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Det anges även att detta ansvar inte kan delegeras. I tredje stycket anges att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd chefen för verksamhetsutövarens verksamhet, om sådan chef finns, och annars verksamhetsutövarens ledning.

Förvaltningsrättens bedömning

Länsstyrelsen har förelagt kommunen att tillse att kommunens säkerhetsskyddschef ska vara direkt underställd kommundirektören genom att kommundirektören har verksamhets- och personalansvar för säkerhetsskyddschefen på heltid. Länsstyrelsen har även förelagt kommunen att besluta om att säkerhetsskyddschefen ska ingå i kommunens ledningsgrupp.

Länsstyrelsen anser att direkt underställd innebär att verksamhetens högsta chef, kommundirektören, ska ha verksamhets- och personalansvar för säkerhetsskyddschefen på heltid och att syftet är att det garanterar säkerhetsskyddschefens mandat i säkerhetsskyddsfrågor över tid.

Länsstyrelsen har under processen vid förvaltningsrätten angett att kravet att säkerhetsskyddschefen ska delta i ledningsgruppen är uppfyllt samt att det faktum att säkerhetsskyddschefen är placerad i kommunledningsstaben innebär att kommunen uppfyller de krav som ställs i säkerhetsskyddslagen på säkerhetsskyddschefens roll, även om denne formellt inte ingår i kommunens ledningsgrupp.

Kommunen anser å sin sida att den organisatoriska lösning som kommunen valt uppfyller kravet på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd kommundirektören.

Förvaltningsrätten prövar i det följande om kommunen uppfyller kravet på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd chefen för verksamhetsutövarens verksamhet i säkerhetsskyddslagens mening.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det inte finns någon definition av uttrycket ”direkt underställd” i säkerhetsskyddslagen. Kravet på säkerhetsskyddschefens placering direkt under chefen för verksamhets-

utövarens verksamhet fanns redan i 6 § i den numera upphävda förordningen (1981:421) om säkerhetsskyddet vid statliga myndigheter. Det finns inte några förordningsmotiv till den förordningen.

Inte heller i förarbetena till den nuvarande lagen finns någon definition av uttrycket (prop. 2020/21:194, bet. 2021/22:JuU3, rskr. 2021/22:19). I aktuell proposition förs i stället ett resonemang kring uttrycket och det anges bl.a. att innebörden av kravet på säkerhetsskyddschefens organisatoriska ställning beror på vilken organisation det är fråga om. När det gäller kommuner och regioner anges att kommun- respektive regiondirektören är att anse som chef för verksamhetsutövarens verksamhet (7 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen) samt att säkerhetsskyddschefen ska vara underställd den person som har den befattningen (a. prop. s. 25). Förvaltningsrätten konstaterar att en given utgångspunkt således är att kommundirektören är chef för verksamhetsutövarens verksamhet. Frågan är därmed om säkerhetsskyddschefen i förevarande fall är direkt underställd kommundirektören i den mening som avses i säkerhetsskyddslagen.

I förarbetena till 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen framgår i denna del bl.a. följande. Verksamhetsutövare måste beakta säkerhetsskyddsaspekter tidigt i olika beslutsprocesser för att ett väl anpassat säkerhetsskydd ska kunna upprätthållas. 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. Detta visar 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. Det är därför

som det finns ett krav på bl.a. kommuner att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd verksamhetsutövarens chef (a. prop. s. 23 och 24).

Regeringen lyfter i förarbetena vidare fram att skälen för att en säkerhetsskyddschef ska finnas nära verksamhetsutövarens ledning och chef gör sig lika starkt gällande oavsett en verksamhetsutövares storlek eller organisation. Ett krav på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd chefen för verksamhetsutövarens verksamhet hindrar inte att verksamhetsutövare organiserar sitt säkerhetsskyddsarbete på olika sätt. Genom kravet på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd den person som är chef för verksamhetsutövarens verksamhet kommer säkerhetsskyddschefen typiskt sett 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 (a. prop. s. 24).

Med utgångspunkt i ordalydelsen i 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen och med beaktande av vad som anges i förarbetena anser förvaltningsrätten att syftet med bestämmelsen är att säkerhetsskyddsfrågor ska beaktas i den dagliga styrningen av verksamheten samt att säkerhetsskyddschefen ska en översikt över verksamhetsutövarens hela verksamhet och därmed ha förutsättningar att komma in tidigt i beslutsprocesser för att uppmärksamma om olika beslut rör verksamhetens säkerhetsskydd.

Det anges, som nämns ovan, inte vare sig i säkerhetsskyddslagen eller i förarbetena att chefen för verksamhetsutövarens verksamhet ska ha ett personalansvar för säkerhetsskyddschefen för att kravet på att vara direkt underställd ska vara uppfyllt. Enligt förvaltningsrättens bedömning lämnas i stället ett utrymme för att verksamheter som bedriver säkerhetskänslig verksamhet kan organisera sin verksamhet på olika sätt så länge säkerhetsskyddschefens placering uppfyller bestämmelsens syfte att säkerhetsskyddsfrågor uppmärksammas tidigt och beaktas i den dagliga styrningen

av verksamheten. Det som anges i vägledningar från olika tillsynsmyndigheter när det gäller frågan om personalansvar för säkerhetsskyddschefen förändrar inte denna bedömning.

Nästa fråga är därmed om den organisatoriska lösning som kommunen valt uppfyller kravet i 2 kap. 7 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen. Det står klart att säkerhetschefen, inte kommundirektören, har personalansvar för säkerhetsskyddschefen. Enligt uppgifter lämnade av kommunen har kommundirektören dock ett verksamhetsansvar för säkerhetsskyddschefen. Det framgår av delegationsordningen för kommunstyrelsen bl.a. att säkerhetsskyddschefen utses av kommundirektören och rapporterar direkt till denne i säkerhetsskyddsärenden som är av större art eller av väsentlig eller principiell betydelse. Kommunen framhåller att dialogen mellan kommundirektören och säkerhetsskyddschefen inte enbart är en rapporteringsskyldighet utan att de har regelbundna och fortlöpande avstämningar. Kommunen uppger även att säkerhetsskyddschefen får uppdrag direkt av kommundirektören och att säkerhetschefen inte har mandat att bestämma över säkerhetsskyddschefens arbetsuppgifter. De uppgifter som kommunen lämnat i denna del har inte ifrågasatts av länsstyrelsen.

Det anges även i kommunens instruktion för kommundirektören att säkerhetsskyddschefen, oavsett organisation, är funktionellt direkt underställd kommundirektören. Det ger ytterligare stöd för att det är kommundirektören som ger uppdrag åt säkerhetsskyddschefen. Det framgår vidare av handlingarna i målet att kommunens säkerhetsskyddschef är placerad i kommunens kommunledningsstab samt får möjlighet att delta i kommunens ledningsgrupp vid behov. Det är numera också parternas samstämmiga uppfattning att den del av länsstyrelsens föreläggande som avser att säkerhetsskyddschefen ska ingå i kommunens ledningsgrupp är uppfyllt.

Dessa omständigheter innebär enligt förvaltningsrätten att säkerhetsskyddschefen har en placering i organisationen som i praktiken ger denne en reell möjlighet att ge stöd åt och påverka ledningen i frågor som involverar säkerhetsskyddsaspekter. Förvaltningsrätten anser därmed att kommunen uppfyller kravet på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd kommundirektören.

Förvaltningsrätten bedömer sammanfattningsvis att länsstyrelsen inte hade grund för sitt beslut att förelägga kommunen att besluta om att säkerhetsskyddschefen ska ingå i kommunens ledningsgrupp eller att kommundirektören ska ha verksamhets- och personalansvar för säkerhetsskyddschefen på heltid för att uppfylla kraven på säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering enligt 2 kap. 7 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen. Överklagandet ska därför bifallas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Maria Eka

Chefsrådman

Nämndemännen Lars Sjöblom, Matilda Linder och Birgitta Thulin har också deltagit i avgörandet.

Förvaltningsrättsfiskalen May Al-Boujassam har varit föredragande.