



KLAGANDE

Norrköpings kommun

MOTPART

Länsstyrelsen i Västra Götaland

ÖVERKLAGAT BESLUT

Länsstyrelsen i Västra Götalands läns beslut 2024-08-30

SAKEN

Föreläggande enligt säkerhetsskyddslagen

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och undanröjer punkten 1 i föreläggandets beslutsbilaga.

YRKANDEN M.M.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (länsstyrelsen) beslutade den 30 augusti 2024 att förelägga Norrköpings kommun (kommunen) att, såvitt nu är ifråga, i enlighet med 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) placera säkerhetsskyddschefen direkt under verksamhetens högsta chef (punkten 1 i beslutsbilagan). Kommunen förelades att vidta den aktuella åtgärden, och att senast redovisa åtgärden, till länsstyrelsen den 30 november 2024. Grunderna för föreläggandet redovisas nedan.

Kommunen yrkar att punkten 1 i föreläggandet ska utgå och att säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering i kommunen ska godtas. Skälen för yrkandet återges nedan.

Länsstyrelsen vidhåller 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 med-

delats 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.

De som utövar verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen står under statens tillsyn genom utsedda tillsynsmyndigheter. En tillsynsmyndighet får besluta att förelägga en verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Detta följer av 6 kap. 1 och 6 §§ säkerhetsskyddslagen.

Förvaltningsrättens bedömning

Länsstyrelsen har förelagt kommunen att i enlighet med 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen placera säkerhetsskyddschefen direkt under verksamhetens högsta chef.

Det framgår av skälen för föreläggandet att länsstyrelsen anser att direkt underställd innebär att verksamhetens högsta chef, i detta fall kommundirektören, ska ha verksamhets- och personalansvar för säkerhetsskyddschefen. Länsstyrelsen betonar att en sådan ordning ger säkerhetsskyddschefen de formella förutsättningar som behövs för att kunna leva upp till säkerhetsskyddslagens krav på att leda, samordna och kontrollera säkerhetsskyddet i hela verksamheten. Säkerhetsskyddschefen ges därigenom enligt länsstyrelsen en reell möjlighet att ge stöd och påverka ledningen i frågor som rör säkerhetsskyddsaspekter. Enbart rapporteringskrav garanterar enligt länsstyrelsen inte detta. Genom ett krav på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd den högste chefen kommer säkerhetsskyddschefen typiskt sett att ingå i en ledningsgrupp och vara en organisatorisk del av ledningen. Detta ger bättre förutsättningar för

att säkerhetsskyddsfrågor uppmärksammas och beaktas i den dagliga styrningen av verksamheten.

Kommunen å sin sida anför i huvudsak följande. Kommunens säkerhetsskyddschef är placerad inom det kontor som benämns kommundirektörens kontor, vari kommunens biträdande kommundirektör har personalansvar för bl.a. säkerhetsskyddschefen. Detta ansvar är begränsat till frågor om sådant som lön, ledigheter och medarbetarsamtal. 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 rapporterar fortlöpande direkt till kommundirektören. Kommundirektören har också genom att denne fattar beslut om internbudget för kommundirektörens kontor en direkt inverkan på säkerhetsskyddschefens funktion och prioriteringar. Säkerhetsskyddschefen leder och samordnar säkerhetsskyddsarbetet i kommunen och kontrollerar att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande säkerhetsskyddslagstiftning.

Kommunen anför vidare att säkerhetsskyddschefen ingår i kommundirektörens kontors ledningsgrupp och är föredragande i det utskott som svarar för civilberedskap. Kommunen anför, i överklagandet, att säkerhetsskyddschef numera även ingår som ordinarie deltagare i den strategiska koncernledningsgruppen, vilken består av kommunens högsta tjänstepersoner samt de kommunala bolagens verkställande direktörer. Säkerhetsskyddschefen är representerad i samtliga beslutsforum där säkerhetsskyddsfrågor kan komma att diskuteras och beslutas.

Sammanfattningsvis anser kommunen att deras organisation uppfyller lagtextens ordalydelse. Kommunen påtalar att det inte finns något lagkrav som anger att chefen för verksamhetsutövaren ska ha personalansvar för säkerhetsskyddschefen. Säkerhetsskyddschefen i kommunen har de

formella förutsättningarna, de mandat och den funktion som behövs för att kommunen ska kunna leva upp till lagens krav att säkerhetsskyddschefen ska leda, samordna och kontrollera säkerhetsskyddet i hela kommunen.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det varken i säkerhetsskyddslagen eller dess förarbeten finns någon definition av uttrycket ”direkt underställd” (jfr prop. 2020/21:194 s. 23 f och s. 127). I aktuell proposition förs i stället ett resonemang kring säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering och vikten av att denne organisatorisk finns nära verksamhetsutövarens ledning och chef. Det anges vidare att 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. Det anges också att när det gäller kommuner och regioner är kommun- respektive regiondirektören att anse som chef för verksamhetsutövarens verksamhet 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, dvs. kommunens, verksamhet. Frågan är därmed om säkerhetsskyddschefen i kommunen är direkt underställd kommundirektören i den mening som avses i säkerhetsskyddslagen.

Vid bedömningen av frågan ska enligt förvaltningsrättens uppfattning ses till syftet med bestämmelsen – att en verksamhetsutövare måste beakta säkerhetsskyddsaspekter tidigt i olika beslutsprocesser för att ett väl anpassat säkerhetsskydd ska kunna upprätthållas (se a. prop.). 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 erforderliga förutsättningar för kommunikation mellan säkerhetsfunktionen och ledningen och för att säkerhetsskyddsfrågorna ges hög prioritet. Vidare ger det säkerhetsskyddschefen möjlighet att få en bild av hela verksamhetens skyddsvärden, vilket är en förutsättning för det interna säkerhetsskyddsarbetet. Allt för att säkerhetsskyddsfrågor ska beaktas i den dagliga styrningen av verksamheten samt att säkerhetsskyddschefen ska ha en översikt över verksamhetsutövarens hela verksamhet och därmed ha verkliga och tydliga förutsättningar att komma in tidigt i beslutsprocesser för att uppmärksamma om olika beslut rör verksamhetens säkerhetsskydd.

Förvaltningsrättens anser att säkerhetsskyddslagens bestämmelser och uttalanden i förarbetena lämnar utrymme för verksamheter som bedriver säkerhetskänslig verksamhet att närmare organisera sin verksamhet på olika sätt så länge säkerhetsskyddschefen genom sin placering organisatoriskt finns i direkt anslutning till verksamhetsutövarens chef och ledning och kan fullgöra sin funktion och ta sitt lagreglerade och praktiska ansvar. Detta kan, men behöver inte, innebära att chefen för verksamhetsutövaren har personalansvar för säkerhetsskyddschefen.

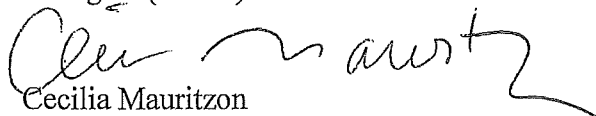
Det är utrett och ostridigt att det i kommunens fall är den biträdande kommundirektören som har personalansvar för säkerhetsskyddschefen. Enligt uppgifter lämnade av kommunen har kommundirektören emellertid budget- och verksamhetsansvar för säkerhetsskyddschefen. Redan av det kommunen framfört och som förvaltningsrätten ovan återgivit framgår att säkerhetsskyddschefens organisatoriska placering är förenlig med lagstiftningen och gagnar dess syfte. Härtill framgår av den från kommunen ingivna delegationsordningen för kommunstyrelsen i kommunen bl.a. att säkerhetsskyddschefen har självständiga befogenheter såsom rätten att utfärda interna föreskrifter om kommunens säkerhetsskydd. Det framgår

vidare av de ingivna handlingarna att säkerhetsskyddschefen vid tidpunkten för föreläggandet ingick i kommundirektörens kontors ledningsgrupp samt hade möjlighet att delta i kommunens högsta ledningsgrupp vid behov. Enligt uppgifter från kommunen ingår säkerhetsskyddschefen numera i kommunens strategiska koncernledningsgrupp.

Förvaltningsrätten anser mot bakgrund av ovan redovisade omständigheter att säkerhetsskyddschefen har en placering i kommunens organisation som i praktiken ger denne en reell möjlighet att ge stöd åt och påverka ledningen i frågor som gäller säkerhetsskydd. Förvaltningsrätten anser att således att länsstyrelsen inte har visat att det fanns skäl att förelägga kommunen att ändra den organisatoriska placeringen på grund av att kommundirektören inte har personalansvar för säkerhetsskyddschefen. Överklagandet ska därmed bifallas och punkt 1 av föreläggandets beslutsbilaga ska undanröjas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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



Cecilia Mauritzon

Chefsrådman

Nämndemännen Gunnar Ornéus, Lars Sjöblom och Marietta de Pourbaix-Lundin har också deltagit i avgörandet.

Föredragande juristen Magnus Strömqvist 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 nyårsafton, 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.