

Utredningsrapport avseende ärenden om
säkerhetskyddsanalys och hemställan till
regeringen

Våren 2024

Dnr: I.I.3-6552-2023

Sammanfattning

Den 26 juni 2023 fattade SiS generaldirektör beslut om SiS säkerhetsskyddsanalys 2023 och om hemställan till regeringen. Knappt tre månader senare beslutade generaldirektören om att upphäva säkerhetsskyddsanalysen och att återkalla hemställan. Därefter gavs tillsynssektionen i uppdrag att utreda handläggningen av ärendena.

Tillsynssektionens bedömning är att ärendenas handläggning präglades av en strävan att ta fram beslutsunderlagen till en viss tidpunkt, vilket gick ut över målsättningen att ta fram så korrekta och kompletta beslutsunderlag som möjligt. Även faktorer som hänför sig till kompetens, ledning och styrning samt kultur inom myndigheten bedöms ha påverkat ärendenas utgång.

Ärendenas beskaffenhet beaktades inte i tillräcklig utsträckning då ärendena initierades och när åtgärderna inom ramen för ärendenas handläggning planerades. Tidigt under handläggningen bestämdes att ärendena skulle beslutas vid generaldirektörens beredning den 26 juni 2023. Både säkerhetsskyddsanalysen och hemställan till regeringen handlades vid säkerhetsavdelningen trots att det, enligt SiS arbets- och delegationsordning, är rättsavdelningens uppgift att bereda framställningar till regeringen om ny lagstiftning eller andra författningsförändringar. Det finns inget beslut eller annan dokumentation om varför säkerhetsavdelningen fick, eller initierade, uppdraget att ta fram en hemställan till regeringen.

Säkerhetsavdelningen försökte få till stånd en samverkan med rättsavdelningen under ärendenas handläggning. Rättsavdelningen bedömde dock att den saknade sådan kompetens inom säkerhetsskyddslagstiftningen som skulle krävas för att bidra i handläggningen. Rättsavdelningen var dock behjälpliga vid framtagandet av hemställan till regeringen med synpunkter på det som beskrivs som "färg och form". Det betyder att de rättsliga förutsättningarna för ärendenas fortsatta handläggning aldrig säkerställdes.

Det var endast hemställan till regeringen som gick ut på internremiss och remisstiden var mer än halverad från den tid som anges som lämplig i riktlinjerna för SiS ärendehandläggning. Även övriga avdelningar ansåg att de saknade tillräcklig kompetens inom säkerhetsskyddslagstiftningen för att kunna lämna sakliga synpunkter. Flera av de som intervjuats har även beskrivit att ärendena uppfattades som avgjorda på förhand. Det ska ha funnits en uppfattning om att myndigheten bedrev säkerhetskänslig verksamhet och framför allt att det fanns ett behov av att kunna säkerhetspröva personal.

Det har även framgått att det generellt sätt kan uppfattas som svårt att framföra synpunkter i samband med att ärenden bereds. Det finns en förväntan om att det ska gå fort och den som då ställer frågor och framför synpunkter kan uppfattas som motsträvig.

Myndigheten bör framgent överväga att skriftligt dokumentera uppdrag av strategisk och myndighetsövergripande karaktär. Det kan bidra till att ärendets behov av beredning och vilka kompetenser samt resurser som behövs, på ett tidigt stadium identifieras och beskrivs. Behovet av samverkan med andra berörda avdelningar kan även identifieras och beskrivas. Ett sådant arbetssätt torde också underlätta arbetet med att förankra behovet av samverkan med andra berörda avdelningar.

Det är även viktigt att alla avdelningar tar sitt ansvar i att bistå i ärenden som tydligt påverkar deras ansvarsområden. Därför är det också viktigt att det påbörjade arbetet med en gemensam prioritering av myndighetens uppdrag fortsätter och att det skapas förutsättningar för avdelningar att planera sin verksamhet utifrån i vilken utsträckning deras resurser behöver tas i anspråk för att bistå andra avdelningar.

I utredningen har det även framkommit att det görs avsteg från styrdokument, samt att styrdokumentet i viss mån är otydliga eller inte uppdaterade. Det pågår för närvarande en översyn av riktlinjer för SiS ärendehandläggning. Rapportens bedömningsavsnitt bör beaktas inom ramen för det arbetet. Därutöver behöver riktlinjer och eventuella checklistor för ärendehandläggning vara samstämmiga och samlas på ett ställe för att skapa bättre förutsättningar för regelefterlevnad. Tillsynssektionen bedömer även att kompetensen i myndigheten generellt behöver höjas inom ärendehandläggning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Uppdrag och genomförande	6
2 Rättslig reglering m.m.	8
3 Ärendenas initiering	10
4 Samråd	13
5 Informationsärende vid generaldirektörens beredning	15
6 Taktisk nationell ledningsgrupp	17
7 Internremiss	20
8 Konsekvensanalys	23
9 Information till och förhandling med arbetstagarorganisationerna	24
10 Riskbedömning enligt arbetsmiljölagen	26
11 Avdelningsberedningar vid säkerhetsavdelningen	27
12 Ändring av förslag till beslut	29
13 Det reviderande ansvaret	30
14 Generaldirektörens beredning	31
15 Diarieföring i ärendena	35
16 Ärendena upphävs och återkallas	37
17 Övriga omständigheter som har påverkat utgången av ärendena	37
18 Rekommendationer	39

I Uppdrag och genomförande

I.1 Utredningsuppdrag

Den 16 september 2023 beslutade generaldirektören om ett utredningsuppdrag och uppdrog till sektionschefen Åsa Hasth att bland annat utreda handläggningen av ärendena om säkerhetsskyddsanalys (dnr 1.1.3-3575-2023) och om hemställan till regeringen (dnr 1.1.4-4495-2023).

Utredningen har undersökt om handläggningen av de aktuella ärendena har bedrivits rättssäkert och effektivt samt i enlighet med gällande lagar och förordningar samt Statens institutionsstyrelses interna styrdokument. Utredningen har fäst särskild uppmärksamhet på hur de båda ärendena initierades, om de blivit utredda i den omfattning som dess beskaffenhet kräver och om korrekta och kompletta beslutsunderlag tagits fram. Det har även undersökts i vilken utsträckning berörda delar av verksamheten har fått möjlighet att ge sina synpunkter och om konsekvenserna av besluten fanns väl beskrivna. Vidare har det undersökts om uppgifter och handlingar som haft betydelse för ärendenas avgörande har dokumenterats och bevarats.

Utredningen har syftat till att lämna rekommendationer om vilka vidare åtgärder som SiS behöver vidta med anledning av utredningens slutsatser.

I.2 Genomförande

Utredningen har genomförts under oktober 2023 till januari 2024. Ansvarig för utredningen har varit sektionschefen Åsa Hasth och utredare har varit Carina Moen och Ana-Maria Koci Spång.

Utredningen har bedrivits genom dokumentgranskning och genom intervjuer med befattningshavare som bedömts ha relevant information. Under utredningen har tillsynssektionen intervjuat

- ansvarig handläggare
- direktören för säkerhetsavdelningen
- direktören för rättsavdelningen
- direktören för it- och digitaliseringsavdelningen
- direktören för ungdomsvårdsavdelningen
- direktören för missbruksvårdsavdelningen
- direktören för forsknings- och utvecklingsavdelningen
- direktören för kommunikationsavdelningen
- stabschefen
- direktören för HR-avdelningen
- direktören för ekonomi- och planeringsavdelningen
- 2 utredare vid GD-staben

- chefen vid sektionen för myndighetsjuridik
- chefen vid sektionen för informationsförsörjning
- chefen vid sektionen för verksamhets- och personskydd
- chefen vid sektionen för strategisk och operativ säkerhet
- säkerhetsspecialist
- ordföranden Seko
- ordföranden ST
- ordföranden Saco-S
- huvudskyddsombud.

Under ärendets handläggning har rättsavdelningen varit behjälpliga med att kvalitetssäkra delar av rapporten. Riktigheten i rapportens fakta och beskrivningar har säkerställts genom att de som intervjuats har givits möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på rapportens iakttagelseavsnitt.

1.3 Disposition

I detta inledande avsnitt presenteras bakgrunden till och inriktningen av utredningen.

Den rättsliga regleringen beskrivs övergripande i avsnitt 2. En mer detaljerad beskrivning, framför allt av myndighetens interna styrdokument, framgår i respektive avsnitts bakgrundsdel. I rapporten hänvisas till de styrdokument som var gällande vid tidpunkten då ärendena bereddes. En reviderad arbets- och delegationsordning har trätt i kraft den 8 januari 2024.

I avsnitt 4–16 beskrivs ärendenas handläggning och i varje avsnitt ges som regel en bakgrund, därefter vilka iakttagelser tillsynssektionen har gjort och slutligen tillsynssektionens bedömningar. Avsnitt 17 innehåller övriga iakttagelser som har påverkat ärendenas utgång. I avsnitt 18 lämnas tillsynsenhetens rekommendationer.

I rapporten hänvisas till två ärenden, SiS säkerhetsskyddsanalys 2023 och hemställan till regeringen. Hemställan yrkar i första hand om att regeringen lägger till SiS i bilagan till säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) över de myndigheter som får besluta om att placera befattningar i säkerhetsklass 2 och 3. I andra hand hemställer SiS om att regeringen beslutar om placering av befattningar i säkerhetsklass vid myndigheten i enlighet med bilagd befattningsanalys. I rapporten kommer ärendena att refereras till som säkerhetsskyddsanalys och hemställan till regeringen.

I rapporten benämns Statens institutionsstyrelse som SiS eller som myndigheten.

2 Rättslig reglering m.m.

Ärendehandläggning

I förvaltningslagen (2017:900) finns regler för ärendehandläggning i förvaltningsmyndigheter. Av 9 § framgår att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Handläggningen ska vara skriftlig. Myndigheten får dock besluta att handläggningen helt eller delvis ska vara muntlig, om det inte är olämpligt. Av 23 § framgår vidare att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk.

SiS har utfärdat riktlinjer för ärendehandläggning vid myndigheten. Riktlinjerna beskriver handläggningen när det gäller både sådana ärenden som initieras av myndigheten och sådana som kommer in till myndigheten, till exempel från andra myndigheter.¹

SiS har även utfärdat riktlinjer för hantering av allmänna handlingar. Syftet med riktlinjerna är bland annat att skapa förutsättningar för en ökad effektivitet och en högre kvalitet på handläggningen genom att klargöra vilka regler och rutiner som gäller för ärendehantering vid SiS.

Offentlighet och sekretess

Tryckfrihetsförordningen (TF) innehåller bland annat regler om allmänna handlingars offentlighet. Syftet med allmänna handlingars offentlighet är att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning genom att varje medborgare ska ha rätt att ta del av allmänna handlingar. Av tryckfrihetsförordningens andra kapitel framgår bland annat vad en handling är, när en handling anses inkommen eller upprättad och utlämningsförfarandet när någon vill ta del av en handling. Vidare framgår av tryckfrihetsförordningen att begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar noga ska anges i bestämmelser i en särskild lag eller i annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns regler om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud i vissa fall att lämna ut allmänna handlingar. Myndigheter har enligt 5 kapitlet OSL en skyldighet att registrera de allmänna handlingar som antingen har inkommit till eller upprättats hos myndigheten. Båda begreppen diarieföring och registrering används för den registrering som lagen föreskriver. Syftet med

¹ Statens institutionsstyrelse. *Riktlinjer för SiS ärendehandläggning, m.m.*, Juridiska avdelningen 2020-03-16, s. 3.

myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar är att garantera medborgarnas rätt att ta del av handlingarna. För att de ska kunna utöva denna rätt måste myndigheterna registrera sina allmänna handlingar eller hålla dem ordnade på ett sådant sätt att det går att fastställa vilka allmänna handlingar som finns hos myndigheten. I 15 kapitlet OSL finns sekretessregler till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer.

Säkerhetskänslig verksamhet

Enligt 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller lagen för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Av 2 kap 1 § samma lag framgår bland annat att den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet (verksamhetsutövare) ska utreda behovet av säkerhetsskydd (säkerhetsskyddsanalys). Säkerhetsskyddsanalysen ska dokumenteras. Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter.

Säkerhetspolisen har givit ut en vägledning för verksamhetsutövare som ska upprätta eller uppdatera en säkerhetsskyddsanalys.² Av vägledningen framgår bland annat följande.

Den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet är skyldig att utreda behovet av säkerhetsskydd. Detta görs genom en säkerhetsskyddsanalys. Med utgångspunkt i säkerhetsskyddsanalysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter.

För vissa verksamheter är det inte tydligt om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller inte. I sådana fall bör metoden för säkerhetsskyddsanalys användas i syfte att bedöma om så är fallet.

Innan arbetet med säkerhetsskyddsanalysen påbörjas behöver verksamhetsutövaren tillgodose att det finns förutsättningar för att säkerhetsskyddet ska kunna upprätthållas under arbetet. Om arbetet leder fram till att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter upprättas och behöver hanteras i verksamheten behöver nödvändiga säkerhetsskyddsåtgärder vidtas för att det ska vara möjligt att genomföra arbetet. Detta ställer exempelvis

² Säkerhetspolisen. *Vägledning i säkerhetsskydd – Säkerhetsskyddsanalys*, version januari 2023.

krav på lämpliga rum och förvaringsutrymmen, rutiner för hur dokumentationen ska gå till, behov av annan teknisk utrustning och eventuella behov av säkerhetsskyddsavtal.

Olika funktioner och kompetenser kommer att behöva delta i olika delar av säkerhetsskyddsanalysen. Exempelvis bör representanter med god kännedom om verksamhetens olika delar delta vid identifieringen av skyddsvärden och representanter från säkerhetsskyddsorganisationen vid bedömningen av vilka säkerhetsskyddsåtgärder som ska vidtas. En bedömning behöver även göras om de som kommer att delta i arbetet med de olika delarna av säkerhetsskyddsanalysen innehar befattningar som behöver vara placerade i säkerhetsklass och om de anställda är i behov av utbildning i säkerhetsskydd.

Genomförandet av en säkerhetsskyddsanalys behöver ges tid och resurser. Det är därför viktigt att säkerhetsskyddsanalysen och dess arbete i ett tidigt skede förankras hos verksamhetens högsta chef eller motsvarande organ som ska fastställa säkerhetsskyddsanalysen.

3 Ärendenas initiering

3.1 Bakgrund

Av riktlinjer för SiS ärendehandläggning framgår att ett ärende kan påbörjas på olika sätt, antingen genom att myndigheten själv påbörjar ett ärende eller genom att till exempel en förfrågan kommer in från en enskild eller en annan myndighet, exempelvis en remiss. När handläggningen fortsätter, bör man göra en bedömning av hur brådskande ärendet är. Det kan vara viktigt att beslutet fattas före ett visst datum, till exempel om det gäller en remiss som ska besvaras.³

Av 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen framgår bland annat att den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet (verksamhetsutövare) ska utreda behovet av säkerhetsskydd (säkerhetsskyddsanalys). För vissa verksamheter är det inte tydligt om de bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller inte. I sådana fall bör metoden för säkerhetsskyddsanalys användas i syfte att bedöma om så är fallet.

Enligt SiS arbets- och delegationsordning har säkerhetsavdelningen ett nationellt och sammanhållande ansvar för utveckling och normering inom

³ Statens institutionsstyrelse. *Riktlinjer för SiS ärendehandläggning, m.m.*, Juridiska avdelningen 2020-03-16, s. 1-2.

säkerhets- och trygghetsfrågor, vilket bland annat innefattar ett ansvar för att SiS arbetar enligt säkerhetsskyddslagen.⁴

I SiS verksamhetsplan för 2022–2024 anges att ett mål är ”vi har ett utvecklat verksamhetsskydd”.⁵ I verktyget ”SiS plus” framkommer att säkerhetsavdelningen ska ansvara för att ta fram en ny säkerhetsskyddsanalys som en av flera aktiviteter för att uppnå det målet.

Enligt arbets- och delegationsordningen är chefen för den avdelning där ett ärende handläggs ytterst ansvarig för ärendet och för att samråd med övriga berörda avdelningar sker. Ansvaret omfattar även att i ett tidigt skede säkerställa att det finns rättsliga och säkerhetsmässiga förutsättningar för den fortsatta handläggningen av ärendet. Ärenden som medför ekonomiska konsekvenser ska alltid beredas med ekonomi- och planeringsavdelningen.⁶

I rättsavdelningens uppgifter ingår bland annat att bereda framställningar till regeringen om ny lagstiftning eller andra författningsändringar.⁷

3.2 Iakttagelser

SiS tog under 2019 fram en säkerhetsskyddsanalys. Arbetet leddes då av it- och digitaliseringsavdelningen, som anlidade en extern konsult till stöd för arbetet. Slutsatsen i den säkerhetsskyddsanalysen var att SiS inte bedrev säkerhetskänslig verksamhet och inte hanterade säkerhetskänslig information.

Av genomförda intervjuer framgår att flera befattningshavare inom myndigheten såg ett behov av att genomföra en ny säkerhetsskyddsanalys. Medialt uppmärksammade händelser, som exempelvis barnrättsbyråns rapport om övergrepp och förekomst av medarbetare med koppling till terrororganisationen IS, ledde till diskussioner om att SiS behöver möjlighet att säkerhetspröva personal och se över möjligheten att placera befattningar i säkerhetsklass.

I början av mars 2023 gavs en nyanställd medarbetare vid säkerhetsavdelningen, som bedömdes ha rätt kompetens och erfarenhet, i uppdrag att genomföra en ny säkerhetsskyddsanalys. Det fanns ingen skriftlig uppdragsbeskrivning och det går därför inte i efterhand att kontrollera vilka förutsättningar eller direktiv för utredning och beredning som ansvarig

⁴ Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 7.12.

⁵ Statens institutionsstyrelse. *Verksamhetsplan 2022-2024*, avser planeringsåren 2023-2024.

⁶ Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 9.3.

⁷ Ibid. Avsnitt 7.10.

handläggare initialt har fått. Handläggaren upprättade en tidsplan och bedömde att uppdraget kunde slutföras innan sommaren samma år.

Under arbetet med säkerhetsskyddsanalysen framkom behov av säkerhetsskyddsåtgärder inom områdena personalsäkerhet, informationssäkerhet och fysisk säkerhet. Den inledande åtgärden bedömdes vara placering av befattningar i säkerhetsklass och säkerhetsprövning med registerkontroll av personal som är eller ska bli placerade på dessa befattningar. Eftersom SiS är en myndighet som enligt säkerhetsskyddsförordningen inte själv får besluta om placering av befattningar i säkerhetsklass bedömdes att en hemställan om detta måste göras till regeringen. Under våren 2023 påbörjade därför ansvarig handläggare vid säkerhetsavdelningen ett arbete med att ta fram en sådan hemställan. Det finns inget skriftligt formulerat uppdrag om att ta fram en hemställan och inte heller någon annan dokumentation om varför säkerhetsavdelningen har fått eller initierat uppdraget.

Under våren genomfördes ett möte vid socialdepartementet där bland annat generaldirektören och säkerhetsdirektören deltog. Under mötet diskuterades ett antal säkerhetsmässiga utmaningar, bland annat att SiS i dagsläget inte har möjlighet att säkerhetspröva personal eller möjlighet att placera befattningar i säkerhetsklass. Efter mötet uttryckte generaldirektören ett önskemål om att SiS innan midsommar skulle inkomma med en hemställan till regeringen om att omfattas av bilagan till säkerhetsskyddsförordningen.

3.3 Bedömning

Tillsynssektionen bedömer att ärendenas beskaffenhet inte tillräckligt beaktades då ärendena initierades och ärendehandläggningen planerades. SiS bör i framtiden överväga att skriftligt dokumentera uppdrag av strategisk och myndighetsövergripande karaktär. Syftet skulle vara att i ett tidigt skede identifiera ärendets behov av beredning och vilka olika kompetenser samt resurser som behöver tillföras ärendet. Vidare kan behov av samverkan med andra berörda avdelningar identifieras och förankras. Om ett ärende inte bedöms som brådskande kan en tidplan läggas som skapar förutsättning för att nödvändig utredning och beredning kan genomföras.

Ett arbete med att ta fram en hemställan till regeringen påbörjades av säkerhetsavdelningen under våren 2023. En sådan hemställan förutsätter att myndigheten har bedömt att den bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Handläggningen av säkerhetsskyddsanalysen, som bland annat har som syfte att bedöma om myndigheten bedriver sådan verksamhet, var vid denna tidpunkt inte färdigställd och någon samverkan med berörda avdelningar hade ännu inte ägt rum.

Enligt SiS arbets- och delegationsordning är det rättsavdelningens uppgift att bereda framställningar till regeringen om ny lagstiftning eller andra författningsförändringar. Eftersom det är generaldirektören som beslutar arbets- och delegationsordningen är det endast denne som kan fatta beslut om avsteg. Det finns inget beslut eller annan dokumentation om varför säkerhetsavdelningen fick, eller initierade uppdraget, att ta fram en hemställan om förordningsförändring. Tillsynssektionen gör bedömningen att om sådana avsteg i framtiden ska göras från arbets- och delegationsordningen bör de dokumenteras genom beslut.

4 Samråd

4.1 Bakgrund

I Säkerhetspolisens vägledning i säkerhetsskyddsanalys anges bland annat att olika funktioner och kompetenser kommer att behöva delta i olika delar av säkerhetsskyddsanalysen. Exempelvis bör representanter med god kännedom om verksamhetens olika delar delta vid identifieringen av skyddsvärden och representanter från säkerhetsskyddsorganisationen vid bedömningen av vilka säkerhetsskyddsåtgärder som ska vidtas.⁸

Av riktlinjer för SiS ärendehandläggning, m.m. framgår bland annat att den som handlägger ett ärende ansvarar för att det i ett tidigt skede bereds i samråd med de funktioner vid huvudkontoret och/eller verksamhetskontoren och/eller institutioner som berörs av ärendet. Handläggaren ska dokumentera hur samrådet har gått till och med vilka funktioner. Internremiss är ett sätt att inhämta synpunkter på (se vidare avsnitt 7 Internremiss).⁹

Som framgått ovan (se avsnitt 3 Ärendenas initiering) är det chefen för den avdelning där ett ärende handläggs bland annat är ytterst ansvarig för att samråd med övriga berörda avdelningar sker samt att det finns rättsliga förutsättningar för den fortsatta handläggningen av ärendet.

Chefsansvaret innebär att utifrån det egna uppdraget och ansvarsområdet skapa samarbete och tvärprofessionella arbetssätt och arbetsgrupper. Vidare innebär det att ta initiativ gentemot övriga chefer samt informera och bistå i ärenden som tydligt påverkar deras ansvarsområden.¹⁰

⁸ Säkerhetspolisen. *Vägledning i säkerhetsskydd – Säkerhetsskyddsanalys*, version januari 2023.

⁹ Statens institutionsstyrelse. *Riktlinjer för SiS ärendehandläggning, m.m.*, Juridiska avdelningen 2020-03-16, s. 2.

¹⁰ Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 5.

4.2 Iakttagelser

Av intervjumaterialet framgår att ansvarig handläggare vid säkerhetsavdelningen arbetade efter den vägledning för säkerhetsskyddsanalys som Säkerhetspolisen tagit fram. Arbetet med säkerhetsskyddsanalysen startade i början av mars 2023, och arbetet med hemställan till Regeringskansliet påbörjades i slutet av samma månad.

Inför uppstarten av arbetet med säkerhetsskyddsanalysen tog ansvarig handläggare kontakt med andra myndigheter i omvärldsbevakande syfte. Internt tog ansvarig handläggare kontakt med rättsavdelningen, bland annat i syfte att få juridiskt stöd för bedömningen om SiS bedriver säkerhetskänslig verksamhet i säkerhetsskyddslagens mening. Handläggaren blev då hänvisad till chefen för sektionen för informationsförsörjning. Vid det här tillfället var dock arbetsbelastningen vid sektionen för informationsförsörjning ansträngd och det framgår av intervjumaterialet att rättsavdelningen inte uppfattade hur kort tid ansvarig handläggare hade till sitt förfogande för att färdigställa säkerhetsskyddsanalysen eller hur hög prioritet ärendet hade. Vidare framgår att företrädare för rättsavdelningen ansåg att de saknade den kompetens inom säkerhetsskyddslagstiftningen som krävs för att inom så kort tidsram bistå handläggaren med juridiskt stöd i ärendet. Det fick till följd att någon samverkan inte kom till stånd och att bedömningarna i säkerhetsskyddsanalysen genomfördes utan juridiskt stöd.

Under våren påbörjade ansvarig handläggare på säkerhetsavdelningen ett arbete med att ta fram en hemställan till Regeringskansliet. Den 10 maj 2023 genomfördes ett möte med chefen för sektionen för informationsförsörjning, dit även chefen för sektionen för myndighetsjuridik bjudits in i syfte att diskutera framtagandet av hemställan. Planen var att hemställan skulle tas upp för beslut, tillsammans med säkerhetsskyddsanalysen, vid generaldirektörens beredning den 26 juni 2023. Chefen för sektionen för myndighetsjuridik gav ansvarig handläggare besked om att sektionen saknade den kompetens inom området för att kunna bidra i sak, men fick till svar att det som efterfrågades snarare var hjälp med "färg och form" för hur en hemställan ska se ut. När sektionschefen fick utkast på hemställan gav hon återkoppling på det i enlighet med önskemålet.

Av intervjumaterialet framgår att det generellt sett i myndigheten kan vara svårt att få till samverkan med andra avdelningar i samband med beredningen av ärenden. Orsaken uppges vara hög arbetsbelastning och att de olika avdelningarna därmed är fullt upptagna med arbetsuppgifter inom ramen för sina respektive ansvarsområden.

Under hösten 2023 har direktören för ekonomi- och planeringsavdelningen initierat ett arbete som syftar till att gemensamt prioritera myndighetens uppdrag. Arbetet utförs inom ramen för avdelningens ansvar att utveckla och samordna huvudkontorets gemensamma processer och arbetssätt. Bland annat har en gemensam prioritering genomförts av de uppdrag som ingår i myndighetens verksamhetsplan för 2024.

4.3 Bedömning

Det har framkommit att det under ärendenas beredning inte kommer till stånd någon strukturerad samverkan med rättsavdelningen, vilket gör att ärendena bereds vidare utan att det tas ställning till om det finns rättsliga förutsättningar för den fortsatta handläggningen.

Mot bakgrund av att ärendena är av strategisk och myndighetsövergripande beskaffenhet samt att det framgår av Säkerhetspolisens vägledning i säkerhetsskyddsanalys att olika funktioner och kompetenser behöver delta i olika delar av säkerhetsskyddsanalysen borde säkerhetsavdelningen ha övervägt att tillskapa en tvärprofessionell arbetsgrupp. Det hade eventuellt även kunnat bidra till att representanter från olika avdelningar under arbetets gång fått möjlighet att höja sin kompetens inom området säkerhetsskydd. Sannolikt hade dock tidsplanen för ärendenas handläggning då behövt förlängas för att ett sådant arbetssätt skulle kunna tillämpas på ett ändamålsenligt sätt.

Det är viktigt att alla avdelningar tar sitt ansvar i att bistå i ärenden som tydligt påverkar deras ansvarsområden. Därför är det viktigt att det påbörjade arbetet med en gemensam prioritering av myndighetens uppdrag fortsätter och att det skapas förutsättningar för avdelningar att planera sin verksamhet utifrån i vilken utsträckning deras resurser behöver tas i anspråk för att bistå andra avdelningar.

5 Informationsärendet vid generaldirektörens beredning

5.1 Bakgrund

Det framgår av riktlinjerna för SiS ärendehandläggning att en föredragningspromemoria alltid ska finnas för de ärenden som anmäls till generaldirektören.

Det kan finnas olika skäl att föredra ett ärende. Det ska framgå av föredragningspromemorian om

- ärendet ska beslutas (beslut)
- ärendet behöver stämmas av med beslutsfattaren under ärendets gång vid behov av besked om inriktning på det fortsatta arbetet (besked om inriktning)
- beslutsfattaren behöver informeras om ärendet (information).

Det är viktigt att handläggaren redovisar allt som kan inverka på bedömningen av ärendet och att föredragningen är saklig och opartisk.¹¹

Av SiS arbets- och delegationsordning framgår att om ett ärende innehåller frågor av principiell karaktär eller större betydelse ska den som slutligen ska besluta i ärendet avgöra ärendets fortsatta beredning.¹²

Av information på SiS intranät framgår att underlaget ska anmälas in till GD-staben. En av GD-stabens uppgifter är att administrera och kvalitetssäkra generaldirektörens besluts- och beredningsprocess. De underlag som ges in till generaldirektörens beredning granskas av utredare vid GD-staben. Det finns ingen beskrivning av vad den granskningen innefattar.

5.2 Iakttagelser

Säkerhetsskyddsanalysen fanns anmäld som ett informationsärende vid generaldirektörens beredning den 8 maj 2023. Av föredragningspromemorian framgår att slutsatsen i säkerhetsskyddsanalysen var att SiS, till viss del, bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Vidare framgår av promemorian att rättsavdelningen i ett tidigt skede hade bjudits in att medverka i utredningen men att den inte hade haft möjlighet att delta. Ett nytt möte uppgavs dock vara inplanerat till den 10 maj 2023. Det anges även att en samverkan med it- och digitaliseringsavdelningen avseende behov av informationssystem för säkerhetsskyddsklassificerad information hade inletts.

Av föredragningspromemorian framgår vidare att de fyra första stegen, av fem, i säkerhetsskyddsanalysen var genomförda. Analysens femte steg är att beskriva nödvändiga säkerhetsskyddsåtgärder. Åtgärderna bedöms komma att omfatta informations- och fysisk säkerhet för att myndigheten ska kunna hantera säkerhetsskyddsklassificerad information samt personalsäkerhet i form av säkerhetsprövning med registerkontroll av personal. Frågan om hur många säkerhetsprövningar som är rimligt att genomföra med tanke på

¹¹ Statens institutionsstyrelse. *Riktlinjer för SiS ärendehandläggning, m.m.*, Juridiska avdelningen 2020-03-16, s. 5-7.

¹² Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 9.3.

kostnader och tid anmäldes som "knäckfråga" till beredningen och tre olika nivåer presenterades som diskussionsunderlag, med ytterligare en fråga om dessa kan genomföras stegvis. Det framgår vidare att det identifierades ett behov för SiS att omfattas av viss lagstiftning, bland annat säkerhetsskyddsförordningen.

I utredningen har inte framkommit vad som diskuterades under föredragningen. Av minnesanteckningarna från mötet framgår endast "hantering enligt diskussion".

5.3 Bedömning

Ärendet anmäldes in till generaldirektörens beredning som ett informationsärende. Eftersom föredragningspromemorian beskriver knäckfrågor förefaller det som att ärendet istället avsåg ett behov av besked om inriktning. Det går inte av dokumentationen att avgöra vad som har bestämts vid beredningen. Det är därmed svårt att bedöma om generaldirektören, som den som slutligen ska besluta i ärendet, på något sätt har godtagit ärendets fortsatta beredning.

SiS bör överväga att skapa en rutin att dokumentera det som har överenskommit under generaldirektörens beredning. Vidare bör det beskrivas vilken form av kvalitetssäkring som GD-staben utför av de underlag till beslut som anmäls till generaldirektörens beredning. Det skulle skapa en förutsebarhet för vilka former av brister som GD-staben kan förväntas upptäcka. Det ska dock understrykas att det alltid är chefen för den avdelning där ärendet handläggs som är ytterst ansvarig för ärendet.

6 Taktisk nationell ledningsgrupp

6.1 Bakgrund

Vid den tidpunkt då aktuella ärenden bereddades fanns två ledningsfora, taktisk nationell ledningsgrupp och strategisk nationell ledningsgrupp. Dessa leddes av generaldirektören och deltagare var avdelningsdirektörerna samt ett fåtal övriga befattningshavare.

Det finns inte angivet i SiS riktlinjer för ärendehandläggning att en viss typ av ärenden, som en del av beredningen, ska föredras vid nationell ledningsgrupp. Riktlinjerna är utfärdade av rättsavdelningen inom ramen för deras uppgift att ta fram och följa upp interna styrdokument som rör de nationella avdelningarnas berednings- och beslutsprocess.

På SiS intranät finns en checklista för handläggning av ärenden. Ett av stegen i denna utgörs av förankring i nationella ledningsgruppen. Under den punkten anges att det redan inledningsvis i handläggningen av ett ärende bör tas ställning till om ärendet har strategisk och myndighetsövergripande inriktning. I dessa fall bör förankring ske i nationella ledningsgruppen (inom ramen för strategisk nationell ledningsgrupp). Checklistan på intranätet är upprättad av GD-staben inom ramen för avdelningens uppgift att administrera och kvalitetssäkra generaldirektörens besluts- och beredningsprocess.¹³

Från och med hösten 2023 hålls istället för taktisk nationell ledningsgrupp, taktiskt samordningsmöte. Mötets syfte är att samarbeta, samordna och skapa samsyn i viktiga styrningsfrågor för att ge bättre förutsättningar för verksamheten att arbeta enhetligt. Direktören för ekonomi- och planeringsavdelningen leder mötet inom ramen för avdelningens ansvar att leda mötesfora för chefer på huvudkontoret.¹⁴ På det taktiska samordningsmötet deltar avdelningsdirektörerna. Ärenden till taktiskt samordningsmöte ska anmälas till ledningsstödet för ekonomi- och planeringsavdelningen.

I anmälningsformuläret ska det bland annat anges ett syfte för föredragningen utifrån en samordningsaspekt.

Ärenden till strategisk nationell ledningsgrupp ska även fortsättningsvis anmälas in till GD-staben. Det finns ingen rutin som anger att skälen till föredragningen ska framgå.

6.2 Iakttagelser

Säkerhetsskyddsanalysen utgjorde en punkt vid taktisk nationell ledningsgrupp den 10 maj 2023. Inför mötet fick mötesdeltagarna ta del av den föredragningspromemoria som ansvarig handläggare gav in till generaldirektörens beredning den 8 maj 2023 och ett bildspel med tidplan. Det framgår inte av kallelsen till mötet vad syftet med föredragningen var, exempelvis om den utgjorde information eller om det fanns ett önskemål om inriktning för det fortsatta arbetet.

Vid mötet föredrog representanter från säkerhetsavdelningen arbetet med säkerhetsskyddsanalysen. Därefter diskuterades hur många befattningar som borde placeras i säkerhetsklass utifrån de tre nivåer som säkerhetsavdelningens hade tagit fram.

¹³ Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 7.3.

¹⁴ Ibid. Avsnitt 7.7.

It- och digitaliseringsdirektören kunde inte närvara vid taktisk nationell ledningsgrupp och skickade därför in en skrivelse med synpunkter till mötet. Skrivelsen innehöll en beskrivning av olika konsekvenser som kunde uppstå för myndigheten för det fall SiS bedömdes bedriva säkerhetskänslig verksamhet. Det framgick vidare att it- och digitaliseringsavdelningen inte ansågs vara dimensionerad för att i närtid kunna uppfylla de krav som säkerhetsskyddslagstiftningen ställer avseende informationssäkerhet. I skrivelsen lyftes även frågan om bedömningen i säkerhetsskyddsanalysen skulle kvarstå för det fall SiS inte skulle ha kvar LSU-uppdraget. Sammanfattningsvis var budskapet att samtliga konsekvenser behöver framgå och utredas innan beslut fattas och att tid behöver ges för att vidta nödvändiga åtgärder för att omhänderta konsekvenserna.

Under mötet ska rättschefen ha framfört de synpunkter som framgick av it- och digitaliseringsdirektörens skrivelse och att dessa behövde beaktas innan något beslut fattades. Från andra mötesdeltagare uttrycktes dock inga farhågor eller kritiska synpunkter. Mötespunkten avslutades i ståndpunkten att säkerhetsavdelningen skulle arbeta vidare med det förslag som innehöll högst antal befattningar. Utkomsten av mötet kan därför tolkas som ett besked om inriktning för det fortsatta arbetet.

6.3 Bedömning

Riktlinjerna för SiS ärendehandläggning innehåller inte något krav på att ärenden av strategisk och myndighetsövergripande karaktär ska föredras i något ledningsforum. Däremot framgår det av en checklista på SiS intranät. Om myndighetens avsikt är att en sådan föredragning ska äga rum, bör riktlinjerna uppdateras avseende detta. I annat fall bör checklistorna uppdateras så att de följer riktlinjerna.

Om ärenden av en viss beskaffenhet ska föredras i ett ledningsforum bör det tydligt framgå vilken ärendetyp som ska föredras i vilket forum. Vidare bör det ställas krav på att skälet för föredragningen ska framgå när ärenden anmäls in. Finns det en möjlighet att få ett besked om inriktning på det fortsatta arbetet, bör det även framgå att ärenden där generaldirektören är beslutsfattare ska föredras vid nationell strategisk ledningsgrupp, där generaldirektören faktiskt deltar.

7 Internremiss

7.1 Bakgrund

Av SiS riktlinjer för ärendehandläggning framgår att internremiss är ett sätt att inhämta synpunkter på under handläggningen av ett ärende. Innan handläggaren skickar ut en internremiss ska hen noga tänka igenom om det behövs eller om informationen kan hämtas in snabbare på något annat sätt. Beslut om internremiss fattas av chefen för berörd avdelning eller enhet. Vidare framgår att den eller de som ska besvara remissen måste få skälig tid att lämna synpunkter. I de flesta fall är tre veckor en lämplig tid för remissen. Det är lämpligt att i internremissen skriva att om svar inte kommer inom utsatt tid, bedöms det som att man inte har några synpunkter. När remissförfarandet är avslutat ska handläggaren ta ställning till hur synpunkterna ska hanteras. Handläggaren ska återkoppla till de som lämnat synpunkter vilka av dessa som kommer att beaktas och vilka som inte kan beaktas. Om en synpunkt inte ska beaktas ska handläggaren förklara varför. Om enighet inte kan nås vid kontakter mellan handläggare bör frågan lyftas till chefsnivå. I sista hand får frågan avgöras av beslutsfattaren.

Internremissen skickas till chefen för de berörda avdelningarna, enheterna eller verksamhetskontoren (inklusive registrator), som i sin tur beslutar om hur synpunkter ska inhämtas.¹⁵

Av SiS arbets- och delegationsordning framgår vidare att om ett ärende är så brådskande att det inte hinner beredas med alla berörda organisatoriska enheter ska information om ärendet lämnas i efterhand.¹⁶

7.2 Iakttagelser

Den 29 maj 2023 skickades underlaget avseende hemställan till regeringen och en befattningslista ut på internremiss. Underlaget innehöll det förslag som innehöll det högsta antalet befattningar. Av missivet framgick att säkerhetsskyddsanalysen, som bilagts för kännedom, inte ingick i det underlag som säkerhetsavdelningen önskade synpunkter på. Svarstiden som gavs var väldigt kort, endast 7 arbetsdagar, till skillnad från de tre veckor som anges i riktlinjerna för SiS ärendehandläggning. Anledningen till den korta remisstiden var att ärendet skulle hinna tas upp till beslut vid beredningen den 26 juni 2023.

¹⁵ Statens institutionsstyrelse. *Riktlinjer för SiS ärendehandläggning, m.m.*, Juridiska avdelningen 2020-03-16, s. 2-3.

¹⁶ Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 9.3.

Det har inte inom ramen för utredning varit möjligt att ta del av alla remissvar i skriftlig form, eftersom handlingarna inte har sparats. Av intervjumaterialet framgår dock att remisstiden ansågs vara för kort, men även att de flesta intervjuade ansåg att de saknade tillräcklig kompetens inom säkerhetsskydd för att kunna ge sakliga synpunkter i ärendet. Ingen avdelning svarade på remissen inom utsatt tid och några få avdelningar svarade inte alls. Exempelvis bedömde avdelningen för missbruksvård att de inte hade tid att svara och uppmanade sina institutionschefer att själva ge in svar om de hade tid och möjlighet. De frågor/synpunkter som tillsynssektionen tagit del av i remissvaren handlade bland annat om ifall timvikarier kan undantas från säkerhetsprövning, vilka konsekvenser eventuell förordningsändring kan få för SiS rekryteringsprocess, om kostnader för säkerhetsprövning beaktats och hur medarbetare som inte passerar säkerhetsprövningen därefter ska hanteras. Frågorna i remissvaren besvaras löpande av ansvarig handläggare och den 21 juni 2023 genomfördes även en workshop i syfte att gå igenom de synpunkter som inkommit och att besvara de frågor som ställts.

Remissvaret från rättsavdelningen var omfattande och det framkommer att rättsavdelningen anser att konsekvenserna för SiS som verksamhet behöver beskrivas mer utförligt i säkerhetsskyddsanalysen. Det framgår bland annat att säkerhetsskyddsanalysen behöver förtydligas avseende vilka uppgifter som kommer att omfattas av säkerhetsskydd och i vilka sammanhang, samt vilka konsekvenser det får att inte ha en säkerhetsklassad befattning. Enligt remissvaret framgår att dessa delar behöver förtydligas innan rättsavdelningen kan ta ställning till vilka befattningar som bör säkerhetsklassificeras, vilket tillsynssektionen uppfattar var internremissens grundfråga. Säkerhetsavdelningens uppfattning var då att utredningen i ärendet skulle försenas flera månader om rättsavdelningens synpunkter till fullo skulle tas om hand. Den 16 juni 2023 träffas ansvarig handläggare och chefen för myndighetsjuridik i syfte att diskutera rättsavdelningens remissvar och se om några av synpunkterna gick att lösa ut. Chefen för myndighetsjuridik uppfattade att budskapet från handläggaren var att säkerhetsdirektören och generaldirektören var medvetna om att rättsavdelningen hade omfattande synpunkter, men att det inte skulle utgöra ett hinder för att ta upp ärendet för beslut i enlighet med tidsplanen. Sektionschefens inställning ändrades då till att bidra till ändringar som kunde göras på kort sikt, vilket ledde till några justeringar i det aktuella underlaget.

Flera av de som intervjuats inom ramen för utredningen har upplevt att ärendena kändes avgjorda på förhand. Det upplevdes finnas en bred övertygelse om att myndigheten bedrev säkerhetskänslig verksamhet och att det fanns en vilja att kunna säkerhetspröva personalen. Indikationer som har nämnts är det faktum att arbetet med hemställan inleddes redan innan säkerhetsskyddsanalysen togs upp som informationsärende på

generaldirektörens beredning den 8 maj 2023 och på taktisk nationell ledningsgrupp den 10 maj 2023. Ett annat exempel som nämns är SiS hemställan om utökade resurser och kompetenshöjande insatser för säkerhetshöjande åtgärder, som är daterad 24 juni 2023. I den hemställan anger SiS att myndigheten avser att inkomma med ytterligare en hemställan som avser ökade kostnader kopplade till säkerhetsskyddsklassning. Den hemställan görs således innan säkerhetsskyddsanalysen beslutades.

7.3 Bedömning

Det var endast hemställan till regeringen och bilagan till denna som var ute på internremiss. Det framkom av missivet till remissen att säkerhetsskyddsanalysen inte ingick i underlaget. Med anledning av att slutsatserna i säkerhetsskyddsanalysen ligger till grund för hemställan borde även säkerhetsskyddsanalysen ha remitterats.

Det förefaller inte finnas några sakliga skäl som talar för att de aktuella ärendena är så brådskande att de inte hinner beredas med alla berörda organisatoriska enheter. Ändå mer än halveras remisstiden från de tre veckor som anges i riktlinjerna för SiS ärendehandläggning. De som skulle besvara remissen gavs därför inte skälig tid att lämna synpunkter. Ett ärende ska också handläggas sakligt och opartiskt. Om det sprids en uppfattning om att ärendet är avgjort på förhand kan det minska motivationen att inkomma med synpunkter, vilket i förlängningen kan påverka utredningen negativt.

Flera av de remissvar som inkom i det aktuella ärendet bestod av frågor och farhågor för de konsekvenser som kan uppstå för myndigheten. Av riktlinjer för SiS ärendehandläggning framgår att handläggaren, innan den skickar ut en internremiss, noga ska tänka igenom om det behövs eller om informationen kan hämtas in snabbare på något annat sätt. Orsaken bakom skrivningen är sannolikt att verksamheten inte ska belastas i onödan. För att ytterligare minska belastningen kan SiS överväga att i riktlinjerna lägga den strukturerade konsekvensanalysen innan internremissförfarandet, för att på så sätt få fram ett mer genomarbetat förslag för verksamheten att ta ställning till.

Det finns skäl för myndigheten att överväga att förändra riktlinjerna för SiS ärendehandläggning på så sätt att även de som inte har synpunkter på förslaget ska besvara remissen. Annars riskerar uteblivna svar, oavsett orsak, betraktas som ett bifall till förslaget. Om flera remissinstanser meddelar att de inte hinner inkomma med svar inom utsatt tid kan då handläggaren avgöra om remisstiden bör utökas. Med nuvarande lösning kan myndigheten gå miste om viktiga invändningar inför ett beslut. Regleringen om att remissen ska skickas till chefen för en organisatorisk enhet riskerar vidare att göra remisshanteringen personbunden och att svar uteblir för att remissen helt

enkelt missas. Det bör övervägas att istället införa en rutin om att internremisser skickas via funktionsbrevlådor.

Myndigheten kan även överväga om en sammanställning ska göras av de remissvar som har inkommit i ett ärende. Beslutsfattaren har då möjlighet att bilda sig en egen uppfattning om eventuella synpunkter och även om det saknas viktigt underlag från remissförfarandet.

8 Konsekvensanalys

8.1 Bakgrund

Av SiS riktlinjer för ärendehandläggning framgår att en konsekvensanalys är en strukturerad analys av de konsekvenser eller den påverkan beslutet kan få för andra delar av verksamheten, exempelvis för medarbetarna, organisationen, arbetsmiljön eller säkerheten. Utöver detta bör konsekvenserna för vård och behandling analyseras liksom de lokalmässiga och ekonomiska konsekvenserna.¹⁷

8.2 Iakttagelser

SiS riktlinjer för ärendehandläggning ger ingen vägledning i hur en konsekvensanalys ska genomföras. Exempelvis går det inte att utläsa om analysen ska göras av en grupp med representanter från delar av verksamheten som berörs av beslutet, eller om handläggaren själv kan genomföra analysen. I riktlinjerna finns en länk till en mall för konsekvensanalys.

Det finns även en mall för föredragningspromemoria som ska fyllas i innan ett ärende anmäls till generaldirektören eller till en avdelningsdirektör för föredragning. I den mallen finns utrymme att i tabellform redovisa eventuella konsekvenser som ett beslut kan få för verksamheten. Det kan dock konstateras att tabellen inte helt överensstämmer med den mall för konsekvensanalys som det hänvisas till i riktlinjerna för SiS ärendehandläggning.

Det framgår av intervjumaterialet att det är svårt att hålla isär begreppen konsekvensanalys och riskbedömning enligt arbetsmiljölagen. I riktlinjerna för SiS ärendehandläggning benämns dessa som konsekvensanalys och

¹⁷ Statens institutionsstyrelse. *Riktlinjer för SiS ärendehandläggning, m.m.*, Juridiska avdelningen 2020-03-16, s. 3.

riskbedömning. I mallen för föredragningspromemoria finns rubrikerna riskanalys och riskbedömning samt konsekvenser.

I de föredragningspromemorior som senare anmälades till generaldirektörens beredning den 26 juni 2023 konsekvenser redovisade i den tabell som finns i mallen för föredragningspromemorian. Det finns ingen information om hur denna konsekvensanalys genomfördes. Som framgått tidigare (se avsnitt 7 Internremiss), handlade många synpunkter om just oro för hur konsekvenserna av besluten skulle omhändertas. Detta hade eventuellt kunnat beskrivas redan inom ramen för en strukturerad konsekvensanalys.

8.3 Bedömning

SiS bör överväga att ge tydligare vägledning för hur en strukturerad konsekvensanalys ska genomföras. Som tidigare framgått (se avsnitt 7 Internremiss) kan det även övervägas om en strukturerad konsekvensanalys bör genomföras innan synpunkter inhämtas via internremiss. Vidare bör mallar som ska användas till stöd för handläggningen ses över för att minska risken för begreppsförvirring.

9 Information till och förhandling med arbetstagarorganisationerna

9.1 Bakgrund

Av riktlinjerna för SiS ärendehandläggning framgår att arbetsgivaren ger information av myndighetsövergripande karaktär en gång varje månad till arbetstagarorganisationerna inom ramen för forumet Central MBL (CMBL). Informationen lämnas enligt 19 § lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, MBL. Information ska lämnas om frågor som är av betydelse för SiS medarbetare. Informationen ska lämnas i god tid så att arbetstagarorganisationerna har reella möjligheter att ge synpunkter och påverka arbetsgivarens förslag till beslut.

Skyldigheten för arbetsgivaren att förhandla enligt 11 § MBL inträder inför beslut om viktigare förändring i verksamheten. Det kan gälla långsiktiga beslut om arbetsorganisationen, personalpolitiska frågor, nya eller ändrade arbetslokaler eller sociala frågor på arbetsplatsen som anses vara en viktigare förändring. En fråga som har förhandlats enligt 11 § MBL kan även bli föremål för central förhandling enligt 14 § MBL, om arbetstagarorganisationerna

påkallar det. Det tilltänkta beslutet får då inte fattas förrän förhandlingsskyldigheten är fullgjord.¹⁸

9.2 Iakttagelser

Redan den 13 april 2023 informerades arbetstagarorganisationerna enligt 19 § MBL om arbetet med säkerhetsskyddsanalysen.¹⁹

Den 11 maj 2023 gavs ytterligare en information om slutsatserna i den nya säkerhetsskyddsanalysen.²⁰ Det framkommer av mötesprotokollet att arbetstagarorganisationerna framförde önskemål om utbildning avseende säkerhetsklassificering. Vidare hade de frågor om vad som skulle hända med de medarbetare som inte passerar en säkerhetsprövning. Ett av medskicken var att den arbetsrättsliga processen behöver tydliggöras och det bör finnas en plan för hur detta ska hanteras.

Den 12 juni 2023 genomfördes en förhandling med arbetstagarorganisationerna enligt 11 § MBL om införande av säkerhetsprövningar med registerkontroll.²¹ Förhandlingen avsåg det förslag som omfattade högst antal befattningar. Arbetstagarorganisationerna ställde frågan om det är proportionerligt att genomföra mot de förmodade konsekvenserna av tid, resurser och antalet medarbetare som riskerar att inte klara av säkerhetsprövningen. De ansåg vidare att tempot i ärendet, givet frågans karaktär, var allt för högt. De efterfrågade även att arbetsgivaren ytterligare säkerställer andra möjliga åtgärder för att uppnå liknande effekt samt överväger om det går att differentiera verksamheten på ett sådant sätt så att volymen berörda medarbetare minskar. Enligt protokollet avslutades förhandlingen i oenighet. Det framgår av protokollet att arbetstagarorganisationens synpunkter ska framföras vid den kommande GD-beredningen.

Arbetsgivaren medgav att detta kan ge stora konsekvenser och att förslaget omhändertar en stor volym av medarbetare initialt. Det är en svår avvägning emellan konsekvenserna av en sådan omfattande säkerhetsprövning och konsekvenserna av att inte göra den.

¹⁸ Statens institutionsstyrelse. *Riktlinjer för SiS ärendehandläggning, m.m.*, Juridiska avdelningen 2020-03-16, s. 4-5.

¹⁹ Statens institutionsstyrelse. *Protokoll – Myndighetsövergripande MBL 13 april 2023*, dnr 1.6.2-2599-2023.

²⁰ Statens institutionsstyrelse. *Protokoll – Myndighetsövergripande MBL 11 maj 2023*, dnr 1.6.2-3297-2023.

²¹ Statens institutionsstyrelse. *Förhandlingsprotokoll - Förhandling enligt 11 § MBL gällande införande av säkerhetsprövningar med registerkontroll*, dnr 1.6.2-4540-2023.

9.3 Bedömning

Syftet med att bereda och utreda ett ärende är att handläggaren ska få fram ett korrekt och komplett beslutsunderlag där berörda har fått möjlighet att ge sina synpunkter och där konsekvenserna av beslutet är väl belysta.

Arbetstagarorganisationen efterfrågade att arbetsgivaren ytterligare säkerställer andra möjliga åtgärder för att uppnå liknande effekt. Det utgör en sådan analys som hade kunnat framgå av säkerhetsskyddsanalysen. Den var dock inte föremål för förhandling. Vidare ställer arbetstagarorganisationen genomgående frågor om konsekvenserna av förslaget, vilket antyder att dessa inte var så väl belysta som de borde ha varit.

10 Riskbedömning enligt arbetsmiljölagen

10.1 Bakgrund

Det framgår av riktlinjerna för SiS ärendehandläggning att om det framkommer att beslutet kan ge konsekvenser för medarbetarnas arbetsmiljö ska en riskbedömning enligt arbetsmiljölagen också göras och skyddsombudsorganisationen ska kopplas in. En riskbedömning innebär en bedömning av vilka risker för ohälsa och olycksfall som förändringarna kan medföra för de berörda medarbetarna. Bedömningen kan behöva göras både på gruppnivå och på individnivå. Den ska omfatta såväl fysiska som sociala och psykologiska risker.²²

10.2 Iakttagelser

Eftersom frågan om säkerhetsprövning bedöms påverka medarbetarnas arbetsmiljö genomfördes den 9 juni 2023 en riskbedömning i enlighet med kraven i arbetsmiljölagen.²³

Av protokollet framgår att två risker bedömdes som allvarliga. Dels risken att SiS ekonomi kunde påverkas negativt av den belastning som genomförandet av säkerhetsprövningarna skulle kunna medföra. Dels risken att bemanningssvårigheter och övertidsuttag kunde öka till följd av att medarbetare inte passerar eller accepterar den planerade säkerhetsprövningen. Bland de risker som bedömdes som mindre allvarliga nämndes bland annat oro hos medarbetare om att inte klara

²² Statens institutionsstyrelse. *Riktlinjer för SiS ärendehandläggning, m.m.*, Juridiska avdelningen 2020-03-16, s. 4.

²³ Statens institutionsstyrelse. *Riskbedömning och handlingsplan*, bilaga 12 till Protokoll – Förhandling enligt 11 § MBL gällande införande av säkerhetsprövningar med registerkontroll, dnr 1.6.2-4540-2023.

säkerhetsprövningen och att det skapar ett försvärat rekryteringsläge. De riskreducerande åtgärder som föreslogs avseende påverkan på ekonomin var att möjliga ekonomiska konsekvenser skulle beräknas inför beslut och genomförande av säkerhetsprövningar. Vidare skulle möjligheten till ekonomiskt stöd i händelse av konsekvenser på ekonomin undersökas.

Riskbedömningen genomfördes av chefen för sektionen för verksamhets- och personskydd, HR-strateg, ansvarig handläggare samt SiS huvudskyddsombud. Riskbedömningen ingick i det beslutsunderlag som presenterades för generaldirektören vid beredningen den 26 juni 2023. En beräkning av eventuella ekonomiska konsekvenser finns dokumenterad i konsekvenstabellen i de föredragningspromemorior som anmälades till beredningen. Där anges att uppgifterna är kommunicerade med ekonomi- och planeringsavdelningen.

10.3 Bedömning

I likhet med arbetstagarorganisationerna (se avsnitt 9 Information till och förhandling med arbetstagarorganisationerna) ställde skyddsombudsorganisationen frågor som rör konsekvenserna av förslaget, vilket understryker att dessa inte var så väl belysta som de borde ha varit.

Det framgår redan av arbets- och delegationsordningen att ärenden som medför ekonomiska konsekvenser alltid ska beredas med ekonomi- och planeringsavdelningen.²⁴ Denna åtgärd borde således redan vara utförd, exempelvis genom en strukturerad konsekvensanalys, och ska inte behöva föreslås som en riskreducerande åtgärd inom ramen för en riskbedömning enligt arbetsmiljölagen.

11 Avdelningsberedningar vid säkerhetsavdelningen

11.1 Bakgrund

Av SiS arbets- och delegationsordning framgår att den som handlägger ett ärende bland annat ska hålla sin närmaste chef informerad om innehållet i

²⁴ Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 9.3.

pågående ärende och mängden material, samt om eventuella avvikelser i handläggningen av ärendet.²⁵

Som tidigare framgått (se bland annat avsnitt 3 Ärendenas initiering) är det chefen för den organisatoriska enhet där ett ärende handläggs som ansvarar för ärendet och för att samråda med övriga berörda avdelningar. Ansvaret omfattar även att i ett tidigt skede säkerställa att det finns rättsliga och säkerhetsmässiga förutsättningar för den fortsatta handläggningen av ärendet.

Det framgår inte av SiS riktlinjer för ärendehandläggning att avdelningsberedning ska äga rum innan ärendet ges in till generaldirektörens beredning. Av GD-stabens checklista för ärendehandläggning på intranätet SIW framgår däremot att underlaget till generaldirektörens beredning ska ha förankrats med ansvarig sektionschef och avdelningsdirektör, företrädesvis genom en avdelningsberedning, innan det skickas in till GD-stab.

11.2 Iakttagelser

Av intervjumaterialet framgår att ansvarig handläggare har föredragit ärendena vid åtminstone två tillfällen vid säkerhetsavdelningens avdelningsberedning. Det har även framgått att ansvarig handläggare har hållit sina närmaste chefer informerade om de pågående ärendena och att exempelvis rättsavdelningen inte haft möjlighet att delta i beredningen.

Det finns ingen rutin för att avdelningsdirektören ska vidimera att denne kvalitetssäkrat ärendet och dess handläggning innan ärendet ges in till beredningen, exempelvis genom en ruta i föredragningspromemorian.

I dagsläget finns ingen vägledning för hur avdelningsberedningar ska genomföras.

Det pågår ett arbete inom myndigheten att kartlägga de olika avdelningarnas beredningsrutiner. Arbetet ska bland annat syfta till att ta fram enhetliga rutiner för avdelningsberedningar. Uppdraget leds av en medarbetare vid ekonomi- och planeringsavdelningen och utförs inom ramen för avdelningens ansvar för att utveckla och samordna huvudkontorets gemensamma processer och arbetssätt.²⁶

²⁵ Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 9.1.

²⁶ Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 7.7.

11.3 Bedömning

Genom att rättsavdelningen inte har deltagit i beredningen av ärendena har det inte heller i ett tidigt skede säkerställts att det finns rättsliga förutsättningar för den fortsatta handläggningen av ärendet.

Det är rättsavdelningens uppgift att ta fram och följa upp interna styrdokument som rör de nationella avdelningarnas berednings- och beslutsprocess. Rättsavdelningen har tagit fram riktlinjer för SiS ärendehandläggning. I dessa riktlinjer beskrivs de steg som ska vidtas inom ramen för ett ärendes handläggning. Det finns även checklistor på SiS intranät, där GD-staben inom ramen för sitt ansvar att administrera och kvalitetssäkra generaldirektörens besluts- och beredningsprocess, beskriver ytterligare steg i handlägningsprocessen. Vidare genomför ekonomi- och planeringsavdelningen ett arbete med att ta fram enhetliga rutiner för avdelningsberedningar.

Riktlinjer och eventuella vägledningar i ärendehandläggning behöver vara samstämmiga och finnas samlade på ett och samma ställe för att skapa bättre förutsättningar för regelefterlevnad. För att undvika att riktlinjer och vägledningar skiljer sig åt behöver myndigheten tydliggöra vilken ansvarsfördelning som gäller mellan avdelningarna avseende framtagande av styrdokument gällande ärendehandläggning.

12 Ändring av förslag till beslut

12.1 Iakttagelser

Det framgår att flera av de intervjuade ansåg sig sakna erforderlig kompetens inom området säkerhetsskydd för att kunna bidra med sakliga synpunkter, inte minst i samband med internremissen. Den ansvarige handläggaren var den enda som uppfattades ha sakkunskap i frågan. Flera beskrev en känsla av att vara utlämnad till en enda persons expertkunskap, vilket efter hand framstod som allt mer besvärande. Det uppstod på flera håll ett behov av att försöka förstå ärendena och dess konsekvenser, vilket leder till att en rad möten äger rum under perioden mellan internremissen och fram till dess att underlagen lämnas till generaldirektörens beredning. Rättschefen tar exempelvis initiativ till ett lunchmöte med handläggaren den 1 juni 2023 där fler representanter från nationella ledningsgruppen, samt andra chefer, deltar. Syftet med mötet var att uppnå ökad kunskap och förståelse. Den 5 juni 2023 skickade handläggaren ut ett mail till de som deltagit vid mötet med förtydliganden och svar på vad han uppfattade vara kvarstående frågor och farhågor.

Den 7 juni 2023 träffade ansvarig handläggare ungdomsvården ledningsgrupp, den 8 juni 2023 missbruksvårdens ledningsgrupp och den 14 juni 2023 var denne inbjuden till it- och digitaliseringsavdelningen. Utfallet av dessa möten har i intervjumaterialet beskrivits som lugnande. Ansvarig handläggare beskrev återkommande att SiS inte behöver ha lösningar för alla eventuella konsekvenser i verksamheten, då dessa inte skulle inträffa omgående. Det skulle finnas tid för verksamheten att ta om hand dessa i den takt som bedömdes rimlig.

Efter en samlad bedömning av remissvaren, informella möten och samtal, riskbedömningen enligt arbetsmiljölagen samt MBL-förhandlingen med de fackliga organisationerna som slutar i oenighet, ändrades förslaget till beslut om hemställan till regeringen. Från förslaget som innehöll det högsta antalet befattningar, väljs nu ett förslag med ett betydligt lägre antal. Det saknas uppgifter om att remissinstanserna informerades om att beslutsunderlaget ändrats innan hemställan till regeringen beslutades. Några av de intervjuade fick dock informationen muntligt. Arbetstagarorganisationerna informerades om ändringen i beslutsunderlaget av arbetsgivaren i enlighet med 19 § MBL den 15 juni 2023.²⁷ Av intervjumaterialet framgår att de ställde sig positiva till minskningen av antalet befattningar.

SiS riktlinjer för ärendehandläggning innehåller ingen reglering för den händelse att beslutsunderlaget väsentligt förändras efter att synpunkter inhämtats via internremiss.

12.2 Bedömning

Myndigheten bör överväga att införa ett så kallat delningsförfarande. Det innebär att det slutliga beslutsunderlaget, i den form det har efter att internremissynpunkter har beaktats, kvalitetssäkras genom att återigen skickas till remissinstanserna för synpunkter under en angiven tid.

13 Det reviderande ansvaret

13.1 Bakgrund

Det framgår av myndighetens arbets- och delegationsordning att det finns tre typer av horisontellt ansvar och befogenhet. En typ är det reviderande ansvaret och befogenheten. Ansvaret innebär dels att ha uppsikt över rättsliga, säkerhetsmässiga eller materiella värden inom myndigheten, dels att

²⁷ Statens institutionsstyrelse. *Protokoll – Myndighetsövergripande MBL 15 juni 2023*, dnr 1.6.2-3955-2023.

uppmärksamma och agera när avsaknad av kontroll kan orsaka omfattande skada i eller för myndigheten. Det reviderande ansvaret innebär även befogenhet att be annan organisatorisk enhet avvakta eller avbryta viss verksamhet, och att påverka vissa beslut. Om det uppstår meningsskiljaktigheter beslutar den som har det reviderande ansvaret och befogenheten.

Rättsavdelningen, säkerhetsavdelningen och it- och digitaliseringsavdelningen har reviderande ansvar och befogenhet inom sitt ansvarsområde.²⁸

13.2 Iakttagelser

Av intervjumaterialet framgår att it- och digitaliseringsavdelningen inte bedömde att det var aktuellt att använda det reviderande ansvaret inför besluten i aktuella ärenden, eftersom sakfrågan inte tillhörde avdelningens specifika ansvarsområde. Medarbetare vid rättsavdelningen har bedömt att de saknat tillräcklig kompetens i sakfrågan för att kunna använda sig av det reviderande ansvaret.

En majoritet av de intervjuade har uppgivit att det är otydligt när det reviderande ansvaret kan tillämpas och på vilket sätt det ska göras. Det är inte heller alla som har känt till att ett sådant ansvar finns reglerat i arbets- och delegationsordningen.

13.3 Bedömning

Det har tidigare konstaterats att det fanns frågetecken och farhågor under handläggningen av ärendena. Ingen av avdelningarna med reviderande ansvar och befogenhet har dock bedömt att det varit möjligt att agera inom ramen för detta ansvar. Myndigheten behöver förtydliga när och hur det reviderande ansvaret ska tillämpas.

14 Generaldirektörens beredning

14.1 Bakgrund

Av riktlinjerna för SiS ärendehandläggning framgår bland annat att en föredragningspromemoria alltid ska finnas för de ärenden som anmäls till

²⁸ Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 5.4.

generaldirektören för föredragning. Promemorian ska utformas så att beslutsfattaren snabbt kan orientera sig om ärendets sakliga innehåll, hur ärendet har beretts och ett eventuellt förslag till beslut. Av promemorian ska det även framgå vilka olösta frågor som kvarstår efter beredningen och de konsekvenser beslutet förväntas leda till. Vid en föredragning är det även viktigt att handläggaren redovisar allt som kan inverka på bedömningen av ärendet och att föredragningen är saklig och opartisk.²⁹

Av arbets- och delegationsordningen framgår bland annat att föredragande eller annan tjänsteman som deltar i den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet har rätt att få avvikande mening antecknad, s.k. särskilt yttrande. Ett särskilt yttrande ska undertecknas av den eller de som avger yttrandet. Yttrandet ska i original fogas till det beslut som införs i akten till ärendet.³⁰

Av SiS riktlinjer för ärendehandläggning framgår att det vid handläggningen/beredningen ofta är en föredragande och en eller flera andra tjänstemän med. De sistnämnda är med i rådgörande syfte och deltar därför oftast inte i avgörandet. Föredraganden har möjlighet att anteckna en avvikande mening (reservera sig) om hen inte kan ställa sig bakom beslutet. En förutsättning för att en annan tjänsteman än föredraganden ska kunna reservera sig är att beslutet utformas så att det framgår att tjänstemannen är med i den slutliga handläggningen. Om detta i något fall skulle bli aktuellt är det lämpligt att kontakta Juridiska avdelningen (läs rättsavdelningen). En anmälan av avvikande mening ska göras så snart som möjligt och senast innan beslutet expedieras.³¹

14.2 Iakttagelser

Av SiS intranät, framgår att GD-beredningar hålls på måndagar och att ärendena ska anmälas till GD-stab senast klockan 12.00 en vecka innan aktuell beredning. Utredare vid GD-stab granskar sedan underlaget under måndagen och tisdagen veckan innan beredningen. Som tidigare framgått (se avsnitt 5 Informationsärende vid generaldirektörens beredning) finns det inte beskrivet vilken form av granskning som GD-staben utför av de underlag till beslut som anmäls till generaldirektörens beredning. Av intervjuer framgår att det i första hand granskas om rätt handlingar har bilagts ärendet, såsom föredragningspromemoria och förslag till beslut, men granskningen kan även innefatta en bedömning av om adekvata utredningsåtgärder har vidtagits, såsom exempelvis riskbedömningen enligt arbetsmiljölagen. Av

²⁹ Statens institutionsstyrelse. *Riktlinjer för SiS ärendehandläggning, m.m.*, Juridiska avdelningen 2020-03-16, s. 5-7.

³⁰ Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 9.5.2.

³¹ Statens institutionsstyrelse. *Riktlinjer för SiS ärendehandläggning, m.m.*, Juridiska avdelningen 2020-03-16, s. 9.

intervjumaterialet framgår även att granskningen i viss mån påverkas av arbetsbelastningen i stort och av mängden ärenden som anmäls in. Hög arbetsbelastning kan därmed bidra till att granskningens omfattning varierar.

I de aktuella ärendena skickades underlaget avseende säkerhetsskyddsanalysen och hemställan in till GD-stab tillsammans med var sin föredragningspromemoria. I föredragningspromemorian avseende säkerhetsskyddsanalysen framgår bland annat att säkerhetsskyddsanalysen genomfördes vid säkerhetsavdelningen. Medverkan från rättsavdelningen efterfrågades i den inledande fasen, men kunde inte tillgodoses. HR-avdelningen medverkade genom att tillhandahålla personaluppgifter och att leda samverkan med arbetstagarorganisationerna. Det lämnades information vid taktisk nationell ledningsgrupp, ungdomsvårdsavdelningens ledningsgrupp och missbruksvårdsavdelningens ledningsgrupp. Möten och informationsutbyte genomfördes med it- och digitaliseringsavdelningen och de ekonomiska konsekvenserna bereddes med ekonomi- och planeringsavdelningen.

Vidare framgår av promemorian att en lista med befattningar som föreslogs placeras i säkerhetsklass gick ut på internremiss till GD-staben och huvudkontorets avdelningar under perioden 29 maj till 8 juni 2023. Som underlag till remissen lämnades även den preliminära säkerhetsskyddsanalysen, med möjlighet att lämna synpunkter även på den.

Det framgår även att rättsavdelningen hade omfattande synpunkter på säkerhetsskyddsanalysen. Det var delar som den avdelningen inte förstod och flera avsnitt som den menade behövde förtydligas och utvecklas. Efter möte med sektionschefen för myndighetsjuridik och vissa korrigeringar i analysen bedömde säkerhetsavdelningen att rättsavdelningen kunde acceptera säkerhetsskyddsanalysen i föreliggande form.

Vidare beskrivs i promemorian att arbetstagarorganisationerna hade informerats och att det fanns en riskanalys eller riskbedömning gjord (riskbedömning enligt arbetsmiljölagen). Den bedömningen avsåg det förslag som omfattade det högsta antalet befattningar. I promemorian hade också den tabell som avser konsekvenser fyllts i.

Av föredragningspromemorian avseende hemställan till regeringen framgår bland annat att en svår avvägning hade varit att avgöra vilka befattningar som skulle placeras i säkerhetsklass. Därefter finns en kort beskrivning av nuvarande förslag. Ett mer omfattande alternativ hade övervägts, men efter riskanalys, MBL-förhandling och internremiss bedömdes konsekvenserna av det bli oacceptabelt stora.

Vidare framgår att ärendet beretts genom samma åtgärder som avseende säkerhetsskyddsanalysen, det vill säga via interremissen, informationen vid taktisk nationell ledningsgrupp och så vidare. Det anges även att hemställan till regeringen utformades i samverkan med rättsavdelningens sektion för myndighetsjuridik. Därefter finns en redovisning av de synpunkter som inte omhändertagits. Dessa bestod i att ungdomsvårdsavdelningen, HR-avdelningen och it- och digitaliseringsavdelningen velat ha betydligt fler eller till och med samtliga befattningar vid huvudkontoret placerade i säkerhetsklass. Skälen till varför dessa önskemål inte tillgodosågs var bland annat att önskemålen i några fall ansågs bero på missuppfattningar om hur säkerhetsskyddslagens ska tillämpas. Det framgår vidare av promemorian att arbetstagarorganisationerna informerades i enlighet med 19 § MBL och att förhandling i enlighet med 11 § MBL hade ägt rum. Förhandlingen avsåg det förslag som innehöll det högsta antalet befattningar. Protokoll, som visar att förhandlingen avslutades i oenighet, ska ha bifogats.

Av föredragningspromemorian framgår inte vilka synpunkter som rättsavdelningen hade på säkerhetsskyddsanalysen, endast att de var omfattande. Som framgått tidigare (se avsnitt 7 Internremiss) var ansvarig handläggares uppfattning att ärendet skulle ha försenats med flera månader om synpunkterna till fullo hade tagits om hand. Inte heller framgår att rättsavdelningens medverkan vid upprättandet av hemställan till regeringen endast bestått i synpunkter på "färg och form". Det finns ingen information om att remisstiden mer än halverats och att alla instanser inte hade svarat. Av intervjumaterialet framgår att dessa uppgifter inte heller framfördes muntligt vid föredragningen. Det faktum att beslutsunderlaget avseende hemställan till regeringen innehöll väsentliga förändringar jämfört med det underlag som gick ut på internremiss föranleder inte heller några diskussioner.

Efter föredragningen fattar generaldirektören beslut om säkerhetsskyddsanalysen och beslut om hemställan till regeringen.

Den dagen som GD-beredningen ägde rum var chefen för sektionen för myndighetsjuridik ställföreträdande rättschef. Denne var inte inbjuden till beredningstillfället från början, men fick en inbjudan samma morgon från GD-staben. I de beslutsunderlag som anmälades in till beredningen fanns chefen för myndighetsjuridik uppsatt som deltagande i den slutliga handläggningen avseende hemställan till regeringen. Eftersom sektionschefen i viss mån medverkat till att utforma hemställan vände sig denne inte emot detta. Sektionschefen var däremot inte uppsatt i det underlag som avsåg beslut om säkerhetsskyddsanalys. Vid ett senare tillfälle upptäckte sektionschefen att denne fanns uppsatt även i det beslutet, eventuellt för att sektionschefen rent fysiskt deltagit vid beredningen. Denne erhöll dock ingen information om att så skulle bli fallet och gavs därför ingen formell möjlighet att förklara sig

skiljaktig. SiS arbetar i dagsläget inte efter en rutin som kräver att de som deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende ska vidimera det slutliga beslutet.

14.3 Bedömning

Relativt tidigt under handläggningen av ärendena bestämdes att beslutsunderlagen skulle anmälas till generaldirektörens beredning den 26 juni 2023. Att leva upp till tidsplanen förefaller ha fått högre prioritet än att ta fram korrekta och kompletta beslutsunderlag. Som tidigare framgått (se avsnitt 3 Ärendenas initiering) behöver myndigheten tidigt identifiera strategiska och myndighetsövergripande ärenden, planera handläggningen och skapa förutsättningar för att handläggningsåtgärderna kan vidtas genom en rimlig tidsplan.

Myndigheten bör även överväga att införa ett vidimeringsförfarande där de som har deltagit i den slutliga handläggningen av ett ärende vidimerar beslutet. Det är viktigt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att de ges möjlighet att avge avvikande mening.

15 Diarieföring i ärendena

15.1 Bakgrund

I offentlighets- och sekretesslagens 5 kap. finns bestämmelser om registrering och utlämnande av allmänna handlingar. Det är endast allmänna handlingar som ska registreras.

Av arbets- och delegationsordningen framgår att ansvaret för att en allmän handling blir diarieförd ligger på den person som tar emot eller upprättar handlingen.³²

Av riktlinjer för hantering av allmänna handlingar inom SiS framgår bland annat att ett ärende diarieförs av registrator men det är handläggaren som har det yttersta ansvaret för att handlingen blir diarieförd. Ärenderegistrering går till så att varje ärende får ett eget diarienummer. Om det tillkommer fler handlingar i ett ärende registreras de under samma diarienummer (ärendenummer) som initialhandling.³³

³² Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 9.1.

³³ Statens institutionsstyrelse. *Riktlinjer för hantering av allmänna handlingar inom SiS*, dnr 1.4.2-2120-2016, avsnitt 4.4.1.

Av riktlinjer för SiS ärendehandläggning framgår att de synpunkter som kommit in under remissförfarandet är arbetsmaterial och ska sparas i ärendet under beredningen men kan gallras vid beslut.³⁴

Av arbets- och delegationsordningen framgår att den organisatoriska enhet som förvarar informationen ansvarar för den fram till dess att den överlämnas till arkivarie vid rättsavdelningen för långtidsbevarande.³⁵

15.2 Iakttagelser

Vissa handlingar som hänför sig till ärendena, såsom protokoll från MBL, konsekvensanalys, riskbedömning enligt arbetsmiljölagen och remissvar, finns inte diarieförda i ärendena. En del av dessa handlingar har tillsynssektionen dock fått del av på annat sätt.

Av riktlinjer för SiS ärendehandläggning framgår att de synpunkter som kommit in under remissförfarandet ska sparas i ärendet under beredningen och kan gallras vid beslut. I övrigt finns ingen vägledning för vilka handlingar som ska sparas i ett ärende. Riktlinjerna för hantering av allmänna handlingar inom SiS är omfattande vilket gör det svårt att hitta konkret vägledning även där.

Under arbetet med att återfinna exempelvis MBL-protokoll kunde tillsynssektionen konstatera att det inte finns någon framtagen rutin för hur dessa ska diarieföras och vem som är ansvarig för att det sker. Vid kontakt med registrator framgår att protokollen kategoriseras genom att samma dossnummer används för de fall de diarieförs i Ciceron. De diarieförs dock i varierande omfattning, oftast av HR-avdelningen men även av andra.

15.3 Bedömning

Att handlingar som legat till grund för utgången av ärendena inte finns samlade har försvårat granskningen. I värsta fall har allmänna handlingar förekommit. Tillsynssektionen gör dock bedömningen att det i SiS riktlinjer för ärendehandläggning och riktlinjer för hantering av allmänna handlingar inom SiS saknas tydlig vägledning för vilka handlingar som ska sparas i ett ärende. Myndigheten bör därför överväga att skapa tydligare rutiner för detta.

³⁴ Statens institutionsstyrelse. *Riktlinjer för SiS ärendehandläggning, m.m.*, Juridiska avdelningen 2020-03-16, s. 3.

³⁵ Statens institutionsstyrelse. *Arbets- och delegationsordning för Statens institutionsstyrelse*, dnr 1.1.2-1644-2023, version 1.3, avsnitt 9.6.1.

16 Ärendena upphävs och återkallas

16.1 Iakttagelser

I slutet av augusti deltog ett antal befattningshavare vid SiS på ett möte vid Regeringskansliet. Syftet med mötet var att SiS skulle redogöra för bakgrunden till hemställan. Vid mötet överlämnade SiS ett exemplar av säkerhetsskyddsanalysen och ansvarig handläggare föredrog den.

Ungefär en vecka efter det första mötet kallades SiS till ytterligare ett möte vid Regeringskansliet. Det framkom bland annat att Regeringskansliet var kritiska till säkerhetsskyddsanalysen, som de uppfattade som bristfällig. Bland annat ifrågasattes varför det inte utretts om mindre ingripande åtgärder än säkerhetsprövningar kunde tillgodose myndighetens behov.

Den 11 september 2023 fattade generaldirektören beslut om att upphäva säkerhetsskyddsanalysen och att återkalla SiS hemställan till regeringen.

16.2 Bedömning

Som tidigare konstaterats (se bland annat avsnitt 4 Samråd) medverkade varken rättsavdelningen eller it- och digitaliseringsavdelningen i någon större omfattning i ärendenas beredning. Inte heller omhändertogs de synpunkter som framfördes under remissförfarandet och vid taktisk nationell ledningsgrupp. Konsekvenserna av besluten var därför inte tillräckligt utredda och myndigheten var inte förberedd när vissa av konsekvenserna inträffade.

17 Övriga omständigheter som har påverkat utgången av ärendena

17.1 Avslutande iakttagelser

Dialog med departementet

Det framgår av intervjumaterialet att Regeringskansliet var informerat om att det pågick ett arbete med en ny säkerhetsskyddsanalys och att myndigheten avsåg att inkomma med en hemställan innan sommaren. Däremot förekom inte några underhandskontakter med Regeringskansliet under den tid som ärendena handlades. Ansvarig handläggare har i efterhand konstaterat att det

var en brist. Denne framhöll att det hade varit hjälpsamt att ha en tjänsteman på departementet att stämma av med under arbetsprocessen.

GD-staben är enligt arbets- och delegationsordningen ansvariga för att utveckla och samordna myndighetens kontakter med Regeringskansliet. Det finns dock ingen framtagen rutin för hur ärenden som kommer att leda exempelvis till en hemställan i tidigt skede identifieras och hur en kontakt med Regeringskansliet då ska etableras.

Kultur inom myndigheten

Av intervjumaterialet framgår att det ibland känns svårt att framföra synpunkter i samband med att ärenden bereds. Det finns en förväntan om att det ska gå fort och den som då ställer frågor och framför synpunkter kan uppfattas som motsträvig.

Samtidigt beskriver andra att det kan vara svårt att få hjälp och att samverkan med andra avdelningar under handläggningen av ärenden. I stället lämnas kritiska synpunkter i efterhand.

Några beskriver att respekten för olika kompetenser är låg och att synpunkter därför inte lyssnas på och inte heller omhändertas.

Ledning och styrning

I utredningen har det framkommit att det görs avsteg från styrdokument, att de i viss mån är otydliga eller inte uppdaterade. Exempelvis förekommer att arbets- och delegationsordningen anger att ansvaret ligger på en avdelning, men att arbetet i praktiken utförs av en annan. Om ett styrdokument inte anses uppdaterat eller tillräckligt tydligt förekommer det att checklistor läggs ut på intranätet där ny information framgår.

Det här riskerar i förlängningen att underminera myndighetens styrning samt leda till att styrdokumentens status sjunker och att regelefterlevnaden minskar ytterligare.

Kompetens

Flera har i intervjuerna beskrivit att förvaltningsmognaden behöver höjas i myndigheten. Det saknas grundläggande kunskap om hur ärenden ska beredas och varför det ska göras. Det gäller från handläggarnivå till avdelningsdirektörsnivå.

Det är viktigt att myndigheten säkerställer att medarbetarna har rätt kompetens inom ramen för respektive funktion.

18 Rekommendationer

I syfte att säkerställa en effektiv och rättssäker ärendehandläggning lämnas myndigheten följande rekommendationer.

- Överväg att skriftligt dokumentera uppdrag av strategisk och myndighetsövergripande karaktär.
- Tillse att riktlinjer och vägledningar uppdateras och att de är samstämmiga samt finns samlade på ett ställe.
- Tillse att kompetensen avseende ärendehandläggning höjs på myndigheten.

