

Sammanfattning

En statlig myndighet beslutade att en tjänsteman med en säkerhetsklassad befattning vid myndigheten inte längre uppfyllde säkerhetsskyddslagens förutsättningar för godkänd säkerhetsprövning. Det beslutet kunde inte överklagas. Tjänstemannen var efter beslutet enligt författning inte behörig att utföra sina arbetsuppgifter. Sedan tjänstemannen fått och avböjt ett erbjudande om omplacering till en icke säkerhetsklassad befattning vid myndigheten sade anställningsmyndigheten upp honom av personliga skäl. Arbetsdomstolen har funnit att staten i ett sådant fall har att styrka dels att arbetstagaren avböjt ett skäligt erbjudande om annat arbete, dels förekomsten av sådana omständigheter som gör att det kan antas att arbetstagaren inte är pålitlig ur säkerhetssynpunkt. Då staten inte gjort detta i det aktuella fallet har uppsägningen ogiltigförklarats. – Även fråga om tillämpning av tvåmånadersregeln och kvittning av rättegångskostnader.

ARBETSDOMSTOLENDOM
2021-12-01
StockholmDom nr 63/21
Mål nr A 107/20**KÄRANDE**

Fackförbundet ST, Box 5308, 102 47 Stockholm
Ombud: förbundsjuristen Joakim Lindqvist, samma adress

SVARANDE

Staten genom Arbetsgivarverket, Mäster Samuelsgatan 60,
111 21 Stockholm
Ombud: arbetsrättsjuristerna Carl Durling och Annika Jonasson, samma
adress

SAKEN

ogiltigförklaring av uppsägning m.m.

Bakgrund

Mellan parterna gäller kollektivavtal. M.F. är medlem i Fackförbundet ST. Han har sedan den 22 augusti 2018 varit anställd som säkerhetssamordnare vid Migrationsverkets funktion för säkerhet. Hans befattning som säkerhetssamordnare är placerad i säkerhetsklass 2 enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Efter att en förnyad säkerhetsprövning av M.F. genomförts beslutade Migrationsverket genom säkerhetsskyddschefen P.S. den 18 mars 2020 att M.F:s inplacering i säkerhetsklass skulle upphöra. M.F. var därmed, enligt författning, inte längre behörig att delta i säkerhetskänslig verksamhet i sin befattning som säkerhetssamordnare. Migrationsverket erbjöd därför M.F. i slutet av mars 2020 en befattning som migrationshandläggare vid förvaret i Märsta som M.F. avböjde den 8 maj 2020. Migrationsverket sade därefter upp honom av personliga skäl med verkan från den 22 juni 2020.

Parterna tvistar om uppsägningen var sakligt grundad.

Säkerhetsskyddslagstiftningen

Av säkerhetsskyddslagen (2018:585) framgår bl.a. följande.

Den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomsten av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter (1 kap. 1 § och 2 kap 1 §). Med säkerhetskänslig verksamhet

avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska placeras i säkerhetsklass i den utsträckning som framgår av 3 kap. 6–10 §§ säkerhetsskyddslagen (3 kap. 5 §).

En säkerhetsskyddsåtgärd är personalsäkerhet. Den ska, bl.a. förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i en verksamhet där de kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i en verksamhet som av någon annan anledning är säkerhetskänslig (2 kap. 4 §). Den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet ska som huvudregel säkerhetsprövas (3 kap. 1 §). Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt och vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende (3 kap. 2 §). Säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 3 §). Om det finns anledning till det, ska en tidigare gjord bedömning av en persons lämplighet att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten omprövas. Säkerhetsprövningen ska utgå från bl.a. uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas. Bedömningen ska som huvudregel göras av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten (3 kap. 4 §).

I 2 kap. 3 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) anges bl.a. att behörig att ta del av säkerhetsskyddsklassade uppgifter eller i övrigt delta i säkerhetskänslig verksamhet är, om inte något annat följer av bestämmelser i lag, endast den som har bedömts pålitlig från säkerhetssynpunkt. Av bilagan till förordningen framgår att Migrationsverket beslutar om placering av bl.a. anställning i säkerhetsklass 2 och 3.

Ett beslut om att någon inte uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning får inte överklagas.

Yrkanden m.m.

Fackförbundet ST har yrkat att Arbetsdomstolen ska förklara att uppsägningen av M.F. är ogiltig och förplikta staten att till M.F. betala allmänt skadestånd med 130 000 kr, med ränta enligt 6 § räntelagen från dagen för delgivning av stämning (den 28 oktober 2020) till dess betalning sker.

Staten har bestritt yrkandena, men vitsordat sättet att beräkna ränta.

Parterna har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

Parterna har till stöd för sin talan anfört i huvudsak följande.

Staten

Sammanfattning av grunderna för bestridandet

Migrationsverket fattade, genom säkerhetsskyddschefen P.S., beslut om att M.F:s inplacering i säkerhetsklass skulle upphöra. Beslutet fattades efter en omsorgsfullt utförd säkerhetsprövning i enlighet med författning och Säkerhetspolisens vägledning. Det fanns fog för beslutet, eftersom M.F. inte längre uppfyllde de särskilda kraven i säkerhetsskyddslagen för deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. I och med det beslutet var Migrationsverket enligt författning förhindrat att låta M.F. fortsätta att utföra sina arbetsuppgifter som säkerhetssamordnare, vilka var placerade i säkerhetsklass 2. M.F. tackade nej till ett skäligt erbjudande om omplacering till en befattning som migrationshandläggare vid förvaret i Märsta. Uppsägningen av M.F. av personliga skäl var därför sakligt grundad.

Migrationsverket har inte agerat i strid med tvåmånadersregeln. De omständigheterna, att M.F. inte uppfyller de särskilda kraven i säkerhetsskyddslagen för deltagande i säkerhetskänslig verksamhet och att han, till följd av beslutet om att inplaceringen i säkerhetsklass skulle upphöra, inte fick användas för sina arbetsuppgifter som säkerhetssamordnare, utgör fortlöpande (perdurande) förhållanden som fanns även vid uppsägningen. Det var först sedan M.F. den 8 maj 2020 hade avböjt ett omplaceringserbjudande som det fanns anledning att säga upp honom. Därför fick dessa omständigheter läggas till grund för uppsägningen. Det fanns i vart fall synnerliga skäl för att lägga omständigheterna till grund för uppsägningen.

Migrationsverkets säkerhetskänsliga verksamhet

Delar av Migrationsverkets verksamhet är att betrakta som säkerhetskänslig, eftersom den har betydelse för Sveriges säkerhet. Den säkerhetskänsliga verksamheten och hanteringen av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska skyddas mot spionage, sabotage och terrorism. Migrationsverket är sedan 2016 en bevakningsansvarig myndighet med ett särskilt ansvar för uppgifter som rör totalförsvaret. Migrationsverket hanterar en stor mängd säkerhetskänslig information.

Det är funktionen för säkerhet som inom Migrationsverket ansvarar för säkerhetsfrågor på en övergripande nivå. M.F. arbetade inom den funktionen. Funktionen för säkerhet tar fram riktlinjer inom säkerhetsområdet, stödjer verksamheten i det operativa säkerhetsarbetet och följer upp säkerhetsarbetet. Samtliga befattningar inom funktionen för säkerhet är placerade i säkerhetsklass.

Säkerhetsprövning

En säkerhetsprövning syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende. Säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Säkerhetsskyddslagstiftningens utgångspunkt är riskminimering. Säkerhetsprövningen avser frågan om arbetstagarens pålitlighet från säkerhetssynpunkt och sårbarhet i säkerhetshänseende. Det väsentliga vid en säkerhetsprövning är således inte att ta reda på vad som faktiskt har hänt utan att, utifrån det underlag som kommit fram, göra en bedömning av om det finns en risk i säkerhetshänseende.

Underlaget för den förnyade säkerhetsprövningen av M.F.

Under hösten 2019 initierade dåvarande säkerhetschefen L.O. en förnyad säkerhetsprövning av M.F. Dåvarande ställföreträdande säkerhetschefen T.N. skötte inledningsvis den prövningen och gav en befattningshavare vid enheten för interna utredningar i uppdrag att hålla en uppföljande säkerhetsprövningsintervju med M.F. Intervjun hölls i november 2019. Även uppgifter från M.F:s tidigare arbetsgivare inhämtades.

Den 7 januari 2020 började P.S. som säkerhetsskyddschef och säkerhetschef vid Migrationsverket. Han övertog och slutförde den förnyade säkerhetsprövningen av M.F. Som underlag för sin prövning hade P.S. bl.a. den upprättade dokumentation som redan fanns i säkerhetsskyddsärendet om M.F. Han hade även samtal med M.F. och med ett antal medarbetare till M.F. Därutöver hade P.S. kontakt med M.F:s tidigare arbetsgivare.

Beslutet

Utifrån det underlag som tagits fram gjorde P.S. en samlad bedömning och fattade den 18 mars 2020 självständigt beslutet att M.F:s inplacering i säkerhetsklass skulle upphöra. Beslutet är korrekt och fattat på objektiva grunder efter en lämplighetsprövning. Det kan inte överklagas.

Vid säkerhetsprövningen hade det framkommit att M.F. uttryckt missnöje med bl.a. arbetssituationen. Detta är en sårbarhet som kan medföra risker för säkerhetskänslig information. Den samlade bedömningen av underlaget och lämplighetsprövningen var att M.F. hade brister i fråga om pålitlighet från säkerhetssynpunkt och var sårbar i säkerhetshänseende. I beslutet angavs bl.a. följande.

I uppföljningen av F. har det kunnat konstateras att han uttrycker ett starkt missnöje med arbetssituationen. Han har, på ett sätt som gör att såväl lämplighet som

pålitlighet kan ifrågasättas, uttryckt sitt missnöje med myndigheten och uttalat sig nedvärderande om personer i myndighetsledning, chefer och arbetskamrater.

F. har uttryckt sig negativt om verksamheten på säkerhetsfunktionen på ett sätt och i sammanhang så att personer inom och utom myndigheten har reagerat på hans sätt att företräda funktionen.

Bedömningen är att detta tydliga sätt att uttrycka missnöje med sin situation och myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet är en identifierad sårbarhet och det kan komma att påverka risk och mottaglighet för att ex. kunna utsättas för närmanden eller utpressning från personer som har intresse av att komma åt säkerhets-känslig information.

Även uppgifter från en tidigare arbetsgivare tydde på att M.F. kunde ha varit olämplig för säkerhetsrelaterade uppdrag på grund av illojalitet och olämpligt uppträdande.

För att bedöma om Migrationsverket hade fog för beslutet är det endast underlaget, såsom det såg ut vid tidpunkten för beslutet, som är relevant. Säkerhetsprövningen är omsorgsfullt utförd i enlighet med författning och Säkerhetspolisens vägledning. Det fanns i underlaget för säkerhetsprövningen en hög grad av samstämmighet från flera olika uppgiftslämnare när det gällde de för prövningen relevanta frågorna. Det fanns vid tidpunkten för beslutet inte skäl för komplettering av underlaget. Vad Fackförbundet ST först nu anför, om att lämnade uppgifter till underlaget för säkerhetsprövningen är oriktiga, är inte relevant.

Beslutet i sig innebär att Migrationsverket enligt författning inte fick fortsätta att använda M.F. för arbetsuppgifterna som säkerhetssamordnare. Migrationsverket och M.F. hade att rätta sig efter detta. M.F. fick alltså enligt författning inte längre utföra arbetsuppgifterna i den befintliga anställningen.

P.S. meddelade M.F. beslutet samma dag som det fattades, den 18 mars 2020, i närvaro av med två fackliga företrädare och lämnade även muntlig information om skälen till att säkerhetsklassningen hade upphört. P.S. informerade också om att M.F. inte längre kunde arbeta vid funktionen för säkerhet och att en omplaceringsutredning skulle göras.

Omplaceringsutredningen och omplaceringserbjudandet

Omplaceringsutredningen visade att det inte fanns några aktuella lediga befattningar på expertnivå. M.F. erbjöds därför i slutet av mars 2020 en ledig befattning som migrationshandläggare vid förvaret i Märsta. Omplaceringsutredningen och omplaceringserbjudandet var föremål för samverkansförhandlingar lokalt och centralt mellan Migrationsverket och Fackförbundet ST den 31 mars respektive den 28 april 2020. Därefter, den 8 maj 2020, meddelade M.F. att han avböjde omplaceringserbjudandet.

Ärendet anmäldes därefter till Migrationsverkets personalansvarsnämnd. Den 11 juni 2020 hölls en överläggning om tilltänkt uppsägning av M.F. Den 17 juni

2020 beslutade nämnden att säga upp M.F. av personliga skäl. Nämnden hade vid sitt beslut inte tillgång till andra uppgifter än de som framgick av beslutet om att M.F:s inplacering i säkerhetsklass skulle upphöra. M.F. fick del av ett uppsägningsbesked den 22 juni 2020.

Fackförbundet ST

Sammanfattning av grunderna för käromålet

Det fanns inte fog för beslutet om att M.F:s inplacering i säkerhetsklass skulle upphöra eller saklig grund för uppsägningen. M.F. hade inte brutit mot sitt anställningsavtal eller annars agerat så att det funnits grund för att säga upp honom. Därför har det ingen betydelse att M.F. avböjde ett omplaceringserbjudande. Migrationsverket hade möjlighet att ändra eller ompröva sitt eget beslut i säkerhetsskyddsärendet. Beslutet har ingen betydelse för M.F:s anställningsskydd. Det finns inte möjlighet att överklaga beslutet. Mot bakgrund av artikel 6 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis måste Arbetsdomstolen vid bedömningen av uppsägningen pröva kvaliteten på beslutet och de omständigheter som ligger bakom det.

Migrationsverket hade känt till de omständigheter som beslutet den 18 mars 2020 grundades på i mer än två månader innan M.F. den 2 juni 2020 underrättades om tilltänkt uppsägning. Även de omständigheterna att Migrationsverket den 18 mars 2020 hade beslutat att M.F:s inplacering i säkerhetsklass skulle upphöra och att han därför inte längre fick utföra sina arbetsuppgifter vid funktionen för säkerhet hade Migrationsverket känt till i mer än två månader före underrättelsen. Dessa omständigheter fick därför inte läggas till grund för uppsägningen. Beslutet den 18 mars 2020 och de omständigheter som ligger bakom det utgör inga fortlöpande förhållanden.

Ostridiga omständigheter

Det är riktigt att de arbetsuppgifter som M.F. utförde som säkerhetssamordnare var placerade i säkerhetsklass 2 och att han därför utan att vara godkänd för arbete inplacerat i säkerhetsklass, enligt författning, inte längre fick utföra dessa arbetsuppgifter.

Det är också riktigt att han tackade nej till ett omplaceringserbjudande såsom staten påstår.

Bakgrund

M.F. är utbildad officer och har en masterexamen med inriktning mot riskhantering i samhället. Han har arbetat länge i säkerhetsrelaterad verksamhet.

M.F. hade haft en tvist med Migrationsverket om ledighet, där han hade fått hjälp av Fackförbundet ST, och han hade anmält sin dåvarande chef L.O. för kränkande särbehandling. Detta skedde innan den förnyade säkerhetsprövningen

inleddes under hösten 2019. Det var L.O. som initierade den förnyade säkerhetsprövningen av honom.

M.F. var pålitlig från säkerhetssynpunkt

Det är de faktiska omständigheter som låg bakom beslutet den 18 mars 2020 som ska ligga till grund för prövningen av om det fanns saklig grund för uppsägningen eller var skäligt att erbjuda honom annat arbete. Detta följer av artikel 6 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis.

M.F. har inte agerat eller uttryckt sig på ett sätt som gett Migrationsverket fog för beslutet den 18 mars 2020 eller saklig grund för uppsägning. M.F. har inte brutit mot sitt anställningsavtal. Därför har det ingen betydelse att M.F. den 8 maj 2020 avböjde omplaceringserbjudandet. Migrationsverket har missbrukat säkerhetsskyddslagstiftningen i syfte att få bort M.F. från funktionen för säkerhet.

De uppgifter som olika personer lämnade i underlaget för säkerhetsprövningen är i stora delar oriktiga. Dessutom avser uppgifterna omständigheter som inträffat lång eller ganska lång tid före uppsägningen.

Den person hos en tidigare arbetsgivare som lämnat uppgifter hade, före M.F:s egen uppsägning från anställningen hos den arbetsgivaren, bara haft ett enda videomöte med M.F. Den personen har också i mejl till M.F., före och efter M.F:s uppsägning, på olika sätt uttryckt uppskattning av M.F. Ingen av de chefer som arbetade dagligen med M.F. under anställningen hos den tidigare arbetsgivaren fick lämna uppgifter till underlaget för säkerhetsprövningen.

M.F. fick inte före uppsägningen del av uppgifterna i underlaget för säkerhetsprövningen och kunde därför inte bemöta dem under säkerhetsprövningen eller inför beslutet om uppsägningen.

Enligt Säkerhetspolisens vägledning om personalsäkerhet bör den prövade få möjlighet att bemöta uppgifter som referenter lämnat. Av vägledningen framgår följande.

Vid referenstagning kan det finnas anledning att tala med andra referenter än de personen själv har uppgivit. Den prövade bör ges möjlighet att kommentera detta.

Utredningen

Målet har avgjorts efter huvudförhandling. Vid denna har på begäran av staten hållits vittnesförhör med P.S., säkerhetschef och säkerhetsskyddschef vid Migrationsverket, och T.N., tidigare tf. säkerhetschef vid Migrationsverket. På begäran av förbundet har hållits förhör under sanningsförsäkran med M.F. och vittnesförhör med B.E., tidigare chargé d'affaires vid Sveriges ambassad i Kabul, Afghanistan, samt J.O., säkerhetschef vid Riksrevisionen. Parterna har även åberopat skriftlig bevisning.

Domskäl

Twisten

M.F. arbetade som säkerhetssamordnare hos Migrationsverket, vilket är en befattning som är placerad i säkerhetsklass. På Migrationsverkets initiativ blev M.F. föremål för en förnyad säkerhetsprövning, som utmynnade i att Migrationsverkets säkerhetsskyddschef fattade beslut om att hans inplacering i säkerhetsklass skulle upphöra. Anledningen till beslutet var att M.F. i olika sammanhang skulle ha uttryckt missnöje med sin arbetssituation.

Till följd av beslutet var M.F. enligt författning inte längre behörig för arbete i sin befattning som säkerhetssamordnare. Migrationsverket erbjöd honom därför omplacering till en icke säkerhetsklassad befattning som migrationshandläggare, vilket erbjudande han avböjde. Myndigheten sade därefter upp honom av personliga skäl. Twisten i Arbetsdomstolen gäller om det fanns saklig grund för uppsägningen. Mellan parterna är därvid även tvistigt om Migrationsverket agerat i strid med tvåmånadersregeln.

Arbetsdomstolen börjar med att redogöra för de rättsliga utgångspunkter som bör gälla vid prövningen för att sedan gå in på själva prövningen av uppsägningens giltighet.

Rättsliga utgångspunkter

Säkerhetsskyddslagstiftningen

Inledningsvis i domen har det redogjorts för säkerhetsskyddslagstiftningen. Den innebär bl.a. att den, som enligt anställningsmyndighetens bedömning inte uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning, inte är behörig att delta i myndighetens säkerhetskänsliga verksamhet.

Uppsägning när en arbetstagare inte längre uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning

Om en anställning har kommit att stå i strid med författning på ett definitivt sätt, har det ansetts att arbetsgivaren kan skilja arbetstagaren från anställningen utan att iakttä bestämmelserna i anställningsskyddslagen, i vart fall om arbetstagaren inte alls får användas i den verksamhet arbetsgivaren bedriver (AD 1979 nr 90, AD 2000 nr 17 och AD 2016 nr 9). Det har då varit fråga om beslut fattade av någon annan än arbetsgivaren i fråga om arbetstillstånd, säkerhetsprövning eller godkännande av länsstyrelse av personal hos bevakningsföretag.

När det, i fråga om säkerhetsprövning, är en bedömning, som gjorts av den statliga anställningsmyndigheten själv, som gör att en anställning kommit att stå i strid med författning, har det emellertid ansetts att en prövning i sak enligt anställningsskyddslagen ska göras. Det ska då göras en prövning av om de faktiska omständigheter som staten åberopat innebär att det fanns saklig grund för uppsäg-

ningen (se AD 2019 nr 39 med vidare hänvisningar till bl.a. praxis från Europadomstolen om artikel 6 i Europakonventionen). I det rättsfallet hade arbetstagaren – en polis – inte erbjudits annat arbete hos anställningsmyndigheten och det hade inte heller invänts att sådant arbete borde ha erbjudits.

Just när det gäller säkerhetsprövning, som anställningsmyndigheten själv gör, kan det dock finnas möjlighet att erbjuda den som inte längre uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning annat arbete i den verksamhet inom myndigheten som inte är så säkerhetskänslig att en säkerhetsprövning behöver göras. Erbjuder anställningsmyndigheten inte arbetstagaren annat arbete, när det är möjligt och skäligt, finns det inte saklig grund för uppsägning av arbetstagaren på grund av att denne inte längre uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning och därför inte får arbeta i sin befattning (7 § andra stycket anställningsskyddslagen).

Ger i stället anställningsmyndigheten arbetstagaren ett skäligt erbjudande om annat arbete som denne avböjer, är det först genom avböjandet som det står klart att arbetstagaren inte längre kan kvarstå i anställning hos myndigheten. Det kan nämligen i den situationen inte anses skäligt att kräva att anställningsmyndigheten bereder arbetstagaren annat arbete genom att, om det är möjligt, ensidigt förflytta denne inom ramen för arbetsskyldigheten. Det är då både de omständigheter som bedömningen vid säkerhetsprövningen grundades på och det förhållandet att arbetstagaren har avböjt annat arbete som gör att anställningen hos myndigheten står i strid med författning och måste avslutas.

I 3 kap 2 § säkerhetsskyddslagen anges att säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i lagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt och att vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende. Om arbetstagaren inte längre kan antas uppfylla lagens krav på lojalitet och pålitlighet samt den angivna sårbarhetsbedömningen, blir följden att han eller hon inte blir godkänd vid säkerhetsprövningen och därmed inte får användas för arbete som är säkerhetsklassat.

Av Europadomstolens praxis följer att artikel 6 i Europakonventionen kräver att en domstol har att, om det begärs av arbetstagaren, granska de omständigheter som gjort att anställningen avslutats (Europadomstolens mål Hamit Pişkin mot Turkiet, nr 33399/18, särskilt punkt 147 i domen den 15 december 2020). Detta gäller om själva säkerhetsprövningsbeslutet inte kan överprövas på ett sätt som uppfyller kraven på en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Staten har alltså att i en tvist om uppsägning visa, förutom att arbetstagaren faktiskt avböjt ett skäligt erbjudande om annat arbete, omständigheter som gör att det kan antas att arbetstagaren inte var lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen eller i övrigt inte var pålitlig från säkerhetssynpunkt, varvid sådana omständigheter som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende ska beaktas. Lyckas staten med detta, även med beaktande av den bevisning som arbetstagarsidan fört, fanns det saklig grund för uppsägningen.

Lyckas staten å andra sidan inte med detta, fanns det – oberoende av omplaceringsfrågan – inte saklig grund för uppsägningen.

Av förarbetena till säkerhetsskyddslagen framgår att upplevt missnöje med sin arbetssituation kan vara ett sådant förhållande som kan påverka risk och mottaglighet för utpressning och därmed sårbarheten i säkerhetshänseende (prop. 2017/18:89 s. 144). Detta lär i än högre grad gälla om missnöje uttrycks vid flera tillfällen inför flera andra personer. I SOU 2015:25 s. 391 sägs vidare att erfarenheter visar att missnöje inte sällan kan vara ett motiv för att lämna information till främmande makt.

Tvåmånadersregeln

En uppsägning som beror på förhållanden som hänför sig till arbetstagaren personligen får enligt 7 § fjärde stycket anställningsskyddslagen inte grundas enbart på omständigheter som arbetsgivaren har känt till mer än två månader innan underrättelse om tilltänkt uppsägning lämnades enligt 30 § anställningsskyddslagen (tvåmånadersregeln). Det gäller dock inte bl.a. om det finns synnerliga skäl för att omständigheterna får återopas.

Såsom framgått av det redan anförda är den omständigheten, att arbetstagaren avböjt ett erbjudande om annat arbete, en förutsättning för att det ska finnas saklig grund för uppsägning av en arbetstagar som enligt anställningsmyndighetens bedömning inte längre uppfyller kraven för en godkänd säkerhetsprövning avseende sina nuvarande arbetsuppgifter. När anställningsmyndigheten i anslutning till den icke godkända säkerhetsprövningen lämnat ett seriöst erbjudande om annat arbete, och således inte avser att vidta någon uppsägning, bör det därför vara tillräckligt för att uppfylla tvåmånadersregeln att myndigheten underrättar arbetstagaren om tilltänkt uppsägning senast två månader efter det att arbetstagaren avböjde erbjudandet. Har så skett, får även de tidigare kända omständigheterna som bedömningen vid säkerhetsprövningen grundades på beaktas vid prövningen av om det fanns saklig grund för uppsägningen.

Har Migrationsverket agerat i strid med tvåmånadersregeln?

Den 2 juni 2020 underrättade Migrationsverket M.F. enligt 30 § anställningsskyddslagen om tilltänkt uppsägning. Den 18 mars 2020, dvs. mer än två månader dessförinnan, fattade Migrationsverket beslutet om att M.F:s inplacering i säkerhetsklass skulle upphöra. I nära anslutning till beslutet – redan i slutet av mars 2020 – lämnade Migrationsverket, efter en omplaceringsutredning, M.F. omplaceringserbjudandet. Inget har framkommit som tyder på att omplaceringserbjudandet inte var seriöst.

Enligt vad staten anført utan invändning från Fackförbundet ST blev omplaceringsutredningen och omplaceringsbeslutet föremål för samverkansförhandlingar lokalt och centralt mellan Migrationsverket och Fackförbundet ST den 31 mars respektive den 28 april 2020. Därefter, den 8 maj 2020, meddelade M.F. att han avböjde omplaceringserbjudandet. Eftersom det först då stod klart att en

uppsägning av M.F. var nödvändig och han sades upp inom två månader därefter, får också de tidigare kända omständigheterna som bedömningen vid säkerhetsprövningen grundades på beaktas vid prövningen av om det fanns saklig grund för uppsägningen.

Kan det antas att M.F. inte var pålitlig från säkerhetssynpunkt?

Underlaget för den förnyade säkerhetsprövningen

Utredningen visar följande om underlaget för den förnyade säkerhetsprövningen.

Uppgifter inhämtades från två personer vid Migrationsverket som varit chef för M.F. – L.O. och T.N. – från två kollegor till M.F. och från verksamhetschefen hos M.F:s närmast föregående arbetsgivare. Uppgifterna dokumenterades skriftligt. Dessutom gjordes en förnyad säkerhetsprövningsintervju med M.F. som också dokumenterades skriftligt. Det skriftliga materialet i underlaget har åberopats som bevisning.

Samtliga uppgiftslämnare vid Migrationsverket – utom M.F. – hade enligt det dokumenterade materialet lämnat uppgifter om vad de själva upplevt som kan sammanfattas med att M.F. vid olika tillfällen inför andra på Migrationsverket, inom och utanför funktionen för säkerhet, skulle ha uttryckt sig kritiskt eller nedvärderande om säkerhetsverksamheten vid Migrationsverket och chefer där. I det dokumenterade materialet finns konkreta beskrivningar av i vilka situationer M.F. skulle ha gjort detta och exempel på vad han ska ha sagt, bl.a. att han och en uppgiftslämnare måste få bort deras dåvarande chef som inte kunde något om säkerhet. Dessutom har samtliga dessa uppgiftslämnare lämnat uppgifter om att de från andra personer skulle ha fått liknande uppgifter om M.F:s uppträdande. Uppgiftslämnaren vid M.F:s tidigare arbetsgivare hade enligt det dokumenterade materialet lämnat andrahandsuppgifter om att M.F. skulle ha uttryckt sig kritiskt eller nedvärderande om den arbetsgivarens verksamhet på säkerhetsområdet och dess ledning.

Den förnyade säkerhetsprövningen initierades av L.O., som M.F. hade en konflikt med. Såvitt framkommit bidrog hon inte till insamlandet av underlaget på annat sätt än att hon såsom M.F:s tidigare chef själv var en av flera uppgiftslämnare. Det var i stället andra chefer som bestämde vilket underlag som skulle inhämtas. Av en redogörelse för beslutet om att M.F:s inplacering i säkerhetsklass skulle upphöra framgår att P.S. avvaktade resultatet av en faktaundersökning från Previa om M.F:s påståenden om kränkande särbehandling från L.O:s sida innan han fattade beslutet om att M.F:s inplacering i säkerhetsklass skulle upphöra. P.S., som började hos Migrationsverket i början av januari 2020, kände inte L.O. närmare och hade ingen konflikt med M.F.

M.F. fick inte före uppsägningen tillgång till det dokumenterade materialet och fick inga frågor om de konkreta beskrivningar av olika situationer som finns i materialet.

Övrig utredning

Staten har, förutom det skriftliga underlaget för den förnyade säkerhetsprövningen, åberopat vittnesförhör med P.S. och T.N. P.S. har inte redogjort för några egna iakttagelser av M.F. som kan ha betydelse för pålitligheten från säkerhetssynpunkt.

Fackförbundet ST har åberopat förhör under sanningsförsäkran med M.F. och vittnesförhör med B.E. och J.O. som båda tidigare arbetat med M.F. samt viss skriftlig bevisning. B.E. och J.O. har hörts om andra omständigheter än de som framgår av det skriftliga underlaget för den förnyade säkerhetsprövningen. Av förhören med dem har inte framkommit något som gör att det kan antas att M.F. inte var pålitlig från säkerhetssynpunkt, snarast tvärtom.

De flesta som lämnat uppgifter inför den förnyade säkerhetsprövningen har således inte hörts i målet.

T.N. har om sina egna iakttagelser av M.F. som kan ha betydelse för pålitligheten från säkerhetssynpunkt berättat om ett möte i slutet av 2018. Hon var vid tillfället inte M.F:s chef utan chef för internationella avdelningen som hade gjort ett dokument som diskuterades vid mötet. Enligt T.N. var M.F. kategorisk, raljerande och cynisk i förhållande till myndighetsledningen och sade saker som att det inte fungerade med ledningen, att det inte fanns någon kompetens och att det var ett kasst dokument som hon hade ansvar för.

M.F. har i sitt förhör, i enlighet med Fackförbundet ST:s inställning, förklarat att de uppgifter som dokumenterats i det skriftliga underlaget i stora delar är oriktiga i sak. Han har således förnekat att han sagt det som dokumenterats. I fråga om det möte som T.N. berättat om har han sagt att det inte ägde rum på den tidpunkt och med de deltagare som T.N. angett. Han har i stället berättat om ett annat möte med henne där han inte framförde kritik mot riktlinjer som T.N:s dåvarande avdelning skrivit.

Vad M.F. sagt om att uppgiftslämnaren vid hans tidigare arbetsgivare var positivt inställd till honom får visst stöd av de mejl från uppgiftslämnaren som Fackförbundet ST åberopat som bevisning.

Arbetsdomstolens bedömning

Arbetsdomstolen anser att det inte framkommit skäl för att ifrågasätta att vad uppgiftslämnarna faktiskt uppgivit dokumenterats på ett korrekt sätt i underlaget. Inte heller Fackförbundet ST verkar i och för sig ifrågasätta detta.

Det dokumenterade materialet i underlaget inför den förnyade säkerhetsprövningen får anses ge vid handen att M.F. vid flera olika tillfällen inför andra hade uttryckt missnöje med Migrationsverkets säkerhetsverksamhet och, på ett delvis anmärkningsvärt sätt, även med de som ansvarade för den. De dokumenterade uppgifterna från den tidigare arbetsgivaren tyder på att han på motsvarande sätt hade uttryckt missnöje beträffande den arbetsgivaren.

Att uppgiftslämnarna, som inte hörts i målet, sagt det som dokumenterats kan emellertid, mot M.F:s bestämda förnekande under sanningsförsäkran av alla de uppgivna omständigheterna som kan ha betydelse för pålitligheten från säkerhetssynpunkt, inte anses ha en sådan bevisverkan att det är visat att M.F. sagt det som dokumenterats.

I frågan om M.F. uttryckt kritik eller missnöje inför T.N. står ord mot ord och det finns, när ingendera partssidan presenterat den stödbevisning som rimligen borde vara möjlig att få fram, inte anledning att tro mer på den ena än den andra. T.N:s uppgifter avser dessutom kritik som ska ha lämnats till den inom Migrationsverket som ansvarade för dokumentet vid ett enda tillfälle nästan halvtannat år före uppsägningen.

Det är Arbetsdomstolens sammanfattande bedömning att utredningen i målet inte gör att det kan antas att M.F. inte var lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen eller i övrigt inte var pålitlig från säkerhetssynpunkt.

Sammanfattande bedömning

De omständigheter som bedömningen vid Migrationsverkets förnyade säkerhetsprövning av M.F. grundades på får, jämte den omständigheten att M.F. avböjde ett omplaceringserbjudande som lämnades i nära anslutning till att säkerhetsprövningen avslutades, beaktas vid prövningen av om det fanns saklig grund för uppsägningen.

Utredningen i målet gör inte att det kan antas att M.F. inte var lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen eller i övrigt inte var pålitlig från säkerhetssynpunkt. Det innebär att det, trots att M.F. avböjde ett omplaceringserbjudande, inte fanns saklig grund för uppsägningen. Den ska därför ogiltigförklaras. M.F. bör för den lagstridiga uppsägningen få ett skäligt allmänt skadestånd om 75 000 kr.

Rättegångskostnader

Det underlag Migrationsverket tog fram inför den förnyade säkerhetsprövningen hade enligt Arbetsdomstolens mening en rimlig omfattning och det hade även i övrigt tagits fram på ett godtagbart sätt samt gav Migrationsverket befogad anledning att dra slutsatsen att M.F. inte längre uppfyllde kraven i 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen för en godkänd säkerhetsprövning och därför behövde omplaceras. Genom domen klargör Arbetsdomstolen bl.a. hur bevisfrågorna i aktuell situation bör bedömas. Därför får staten anses ha haft skälig anledning att få tvisten prövad på det material som lagts fram i målet på ett sådant sätt att vardera parten, enligt 5 kap. 2 § första stycket arbetstvistlagen, bör bära sin rättegångskostnad.

Domslut

1. Arbetsdomstolen ogiltigförklarar uppsägningen av M.F.

2. Staten ska till M.F. betala allmänt skadestånd med 75 000 kr, med ränta enligt 6 § räntelagen från den 28 oktober 2020 till dess betalning sker.

3. Vardera parten ska bära sin rättegångskostnad.

Ledamöter: Sören Öman, Peter Syrén, Kerstin G Andersson, Karl Olof Stenqvist (skiljaktig), Göran Söderlöf, Lenita Granlund och Annette Carnhede.

Rättssekreterare: Jonas Eklund

Domsbilaga
i mål nr A 107/20

Ledamoten Karl Olof Stenqvists skiljaktiga mening

Jag har en avvikande uppfattning från majoritetens bedömning.

M.F. arbetade som säkerhetssamordnare på en befattning som var säkerhetsklassad. På grund av att han enligt staten inte längre uppfyllde kraven för säkerhetsklassning i säkerhetslagen, upphörde M.F:s inplacering i säkerhetsklass. Staten har motiverat grunderna för beslutet.

När M.F. inte längre var säkerhetsklassad kunde han inte vara kvar i en säkerhetsklassad befattning. Staten tog då upp förhandlingar med M.F. och hans fackliga organisation och erbjöd M.F. en omplacering. Inget tyder på att omplaceringserbjudandet var oseriöst och oskäligt. M.F. avböjde omplaceringen varför saklig grund för uppsägning av M.F. förelåg. Kärandens talan ska avslås.

Överröstad i nämnda avseenden delar jag i övrigt majoritetens uppfattningar.