

Skärpt kontroll av statliga myndigheters utkontraktering och överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet

(Ju 2017/07544/L4)



1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås begränsningar i statliga myndigheters möjligheter att utkontraktera och överlåta säkerhetskänslig verksamhet. Enligt förslaget ska en statlig myndighet som till en utomstående leverantör avser att genomföra en sådan utkontraktering av den egna verksamheten som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal enligt 8 § säkerhetsskyddslagen (1996:627), utföra en särskild säkerhetsanalys av uppdraget och samråda med den tillsynsmyndighet som är berörd innan ett förfarande för utkontraktering inleds. Tillsynsmyndigheten föreslås få möjlighet att förelägga den utkontrakterande myndigheten att vidta åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen för att skydda verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att säkerhetsskyddslagens krav inte kan tillgodoses trots att ytterligare åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen vidtas, får tillsynsmyndigheten enligt förslaget besluta att utkontrakteringen inte får genomföras.

I syfte att förbättra tillsynsmyndigheternas kännedom om var säkerhetskänslig verksamhet bedrivs föreslås det också att en statlig myndighet som avser att överlåta sådan verksamhet ska anmäla åtgärden till någon av tillsynsmyndigheterna Säkerhetspolisen eller Försvarmakten. Genom att skärpa kontrollen av utkontraktering och överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet förbättras skyddet för de mest skyddsvärda verksamheterna hos statliga myndigheter. Förordningen föreslås träda ikraft den 15 januari 2018.

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	3
2	Författningsförslag.....	7
2.1	Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)	7
3	Begreppen utkontraktering – outsourcing – offshoring	9
4	Säkerhetsskyddslagen och säkerhetskänslig verksamhet	11
4.1	Säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsskyddad upphandling	11
4.2	Myndighetsföreskrifter om säkerhetsskyddad upphandling.....	12
4.3	Säkerhetspolisens vägledning om säkerhetsskyddad upphandling.....	13
4.4	Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet.....	13
5	Skärpt kontroll vid statliga myndigheters utkontraktering och överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet	15
5.1	En anmälningsskyldighet vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet bör införas.....	17
5.2	En skärpt kontroll vid utkontraktering bör införas.....	18
6	Ekonomiska konsekvenser och ikraftträdande	23

7	Författningskommentar	25
----------	------------------------------------	-----------

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)

Regeringen föreskriver i fråga om säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)

dels att 16 § och rubriken närmast före 16 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 16 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Överlåtelse av verksamhet som drivs av det allmänna

Överlåtelse *och utkontraktering* av verksamhet som drivs av det allmänna

16 §

När en myndighet skall överlåta verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet eller som särskilt behöver skyddas mot terrorism till en enskild, skall myndigheten upplysa den enskilde om att säkerhetsskyddslagen (1996:627) gäller för verksamheten.

En statlig myndighet som avser att till en enskild överlåta verksamhet av betydelse för rikets säkerhet eller som särskilt behöver skyddas mot terrorism, ska innan ett förfarande för överlåtelse inleds anmäla det till den tillsynsmyndighet som anges i 39 §.

Vid överlåtelsen ska myndigheten upplysa den enskilde om att säkerhetsskyddslagen (1996:627) gäller för verksamheten.

16 a §

En statlig myndighet, som till en utomstående leverantör avser att genomföra en sådan utkontraktering av den egna verksamheten som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal enligt 8 § säkerhetsskyddslagen (1996:627), ska innan ett sådant förfarande inleds

1. undersöka och dokumentera vilka uppgifter i den verksamhet som myndigheten avser att utkontraktera som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och som kräver säkerhetsskydd (särskild säkerhetsanalys), och

2. samråda om den planerade utkontrakteringen med den tillsynsmyndighet som anges i 39 §.

Tillsynsmyndigheten får förelägga myndigheten att vidta åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att säkerhetsskyddslagens krav inte kan tillgodoses trots att ytterligare åtgärder vidtas får tillsynsmyndigheten besluta att utkontrakteringen inte får genomföras.

Denna förordning träder i kraft den 15 januari 2018.

3 Begreppen utkontraktering – outsourcing – offshoring

Alla förvaltningsmyndigheter under regeringen ska enligt myndighetsförordningen (2007:515) bedriva sin verksamhet effektivt och hushålla väl med statens resurser. Detta innebär att offentligt drivna verksamheter måste bedöma om alla arbetsuppgifter bör utföras inom den egna organisationen eller om varor och tjänster i stället ska köpas in externt från enskilda utförare. Motiven för att lägga ut viss verksamhet på en extern aktör kan t.ex. vara effektivitets- eller besparingsskäl. Det finns också exempel på myndighetsverksamhet som är direkt beroende av teknik och kunskap som endast finns hos enskilda aktörer. I detta sammanhang kan också nämnas större projekt där samverkan mellan offentlig och privat sektor är nödvändig.

Begreppet outsourcing används ofta för att beskriva när en verksamhetsutövare genom upphandling lägger ut drift, underhåll, skötsel eller liknande av en viss del av verksamheten till en utomstående leverantör. Detta begrepp har ingen legal definition och innebär inte heller någon tydlig avgränsning mellan olika organisatoriska enheter. Begreppet används därför på olika sätt i olika sammanhang. När outsourcing sker till en aktör i ett annat land uttrycks det ibland som offshoring men inte heller för det begreppet finns någon enhetlig definition. I kommittédirektiven till Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor (Ju 2017:08) används begreppet utkontraktering. Detta uttryck används även fortsättningsvis i denna promemoria.

4 Säkerhetsskyddslagen och säkerhetskänslig verksamhet

4.1 Säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsskyddad upphandling

För de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället gäller säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633). Med säkerhetskänslig verksamhet avses enligt 4 § säkerhetsskyddsförordningen verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet. Myndigheter och andra som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen ska undersöka vilka uppgifter i deras verksamhet som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet (hemliga uppgifter) och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism. Undersökningen ska dokumenteras i en säkerhetsanalys.

En grundläggande tanke bakom säkerhetsskyddslagstiftningen är att säkerhetskänslig verksamhet ska ha samma skydd oavsett i vilken organisation verksamheten finns. När en myndighet avser att begära in anbud eller träffa avtal om upphandling där det förekommer uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av sekretess, ska myndigheten enligt 8 § säkerhetsskyddslagen därför ingå ett skriftligt avtal (säkerhetsskyddsavtal) med anbudsgivaren eller leverantören om det säkerhetsskydd som behövs i det särskilda fallet. Förekommer det uppgifter som har betydelse för rikets säkerhet i upphandlingen ska myndigheten försäkra sig om att uppgifterna inte får ett sämre skydd hos företaget där uppdraget eller tjänsten ska utföras än hos myndigheten. När ett säkerhetsskyddsavtal har ingåtts är det den avtalsslutande myndighetens ansvar att kontrollera säkerhetsskyddet hos anbudsgivare och leverantörer. Möjlighet att utföra kontroller finns dock även för

Säkerhetspolisen och Försvarsmakten (41 och 42 §§ säkerhetsskyddsförordningen).

4.2 Myndighetsföreskrifter om säkerhetsskyddad upphandling

Enligt 7 kap. 2 § Säkerhetspolisens föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsskydd (PMFS 2015:3), nedan kallade föreskrifterna, ska en myndighet innan en upphandling påbörjas pröva om upphandlingen helt eller delvis ska omges av säkerhetsskydd. En myndighet är även skyldig att företa andra förberedande åtgärder i den inledande fasen av en upphandling. Av 7 kap. 4 § föreskrifterna följer att innan en myndighet lämnar hemliga uppgifter till ett företag så ska den göra en säkerhetsprövning och, i förekommande fall, låta göra en registerkontroll av företagets ledning och övriga inom företaget som kommer att få del av uppgifterna. Myndigheten ska också enligt 7 kap. 5 § föreskrifterna genom besök kontrollera om företagets lokaler och övriga förhållanden är lämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt, om ett företag ska hantera eller förvara hemliga uppgifter i egna lokaler.

Ett säkerhetsskyddsavtal som ingåtts inför en anbudsinfordran ska enligt 7 kap. 6 § revideras i den utsträckning som krävs för avtal om upphandling. Av bestämmelsen följer också att företaget ska upprätta en säkerhetsskyddsinstruktion när ett säkerhetsskyddsavtal har ingåtts och arbete ska utföras utanför lokaler som myndigheten anvisat. En säkerhetsskyddsinstruktion ska godkännas av myndigheten. Av 7 kap. 8 § föreskrifterna följer att en myndighet utan dröjsmål ska underrätta Säkerhetspolisen om säkerhetsskyddsavtal som har ingåtts och om säkerhetsskyddsavtal som upphört att gälla. Motsvarande bestämmelser för Försvarsmaktens tillsynsområde finns i 8 kap. Försvarsmaktens föreskrifter om säkerhetsskydd (FFS 2015:2).

4.3 Säkerhetspolisens vägledning om säkerhetsskyddad upphandling

Enligt Säkerhetspolisens vägledning för säkerhetsskyddad upphandling från 2010 kan uppdragets karaktär, omfattning eller komplexitet medföra att det finns behov av att inför ett anbud eller en upphandling göra en särskild säkerhetsanalys av det aktuella uppdraget. Denna analys bör utgå från myndighetens säkerhetsanalys. Resultatet av den genomförda analysen bör dokumenteras i en säkerhetsplan.

Enligt vägledningen delas säkerhetsskyddsavtalen in i tre nivåer beroende på var uppdraget ska genomföras och om företaget kan få del av hemliga handlingar. Nivå 1 gäller om företaget kommer att hantera och förvara hemliga uppgifter i sina egna lokaler. Säkerhetsskyddsavtal på Nivå 2 ska tillämpas om företaget kommer att hantera och förvara hemliga uppgifter i myndighetens lokaler eller av myndigheten anvisade områden eller lokaler. Avtal enligt Nivå 3 ska tillämpas om företaget kan komma att få del av hemliga uppgifter i myndighetens lokaler eller av myndigheten anvisade områden eller lokaler.

4.4 Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet

När en myndighet har för avsikt att till en enskild överlåta verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet eller som särskilt behöver skyddas mot terrorism gäller i dag enligt 16 § säkerhetsskyddsförordningen att myndigheten ska upplysa den enskilde om att säkerhetsskyddslagen gäller för verksamheten.

I betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) föreslås skärpningar i säkerhetsskyddslagen som bl.a. omfattar säkerhetsskyddad upphandling. I betänkandet föreslås också att upplysningskyldigheten i 16 § säkerhetsskyddsförordningen ska kompletteras med en skyldighet för den myndighet som planerar en sådan överlåtelse att anmäla den till den myndighet som ska utföra tillsyn. Syftet med förslaget är att tillsynsmyndigheterna tidigt ska få information om överlåtelsen i syfte att kunna ge råd och stöd för att säkerhetsskyddet för den säkerhetskänsliga verk-

samheten inte ska försämrats i och med överlåtelsen. Betänkandet har remitterats och arbetet med att ta fram en ny säkerhetskyddslag prioriteras högt inom Regeringskansliet.

5 Skärpt kontroll vid statliga myndigheters utkontraktering och överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet

Förslag: En statlig myndighet som till en utomstående leverantör avser att genomföra en sådan utkontraktering av den egna verksamheten som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal ska innan ett sådant förfarande inleds

a) undersöka och dokumentera vilka uppgifter i den verksamhet som myndigheten avser att utkontraktera som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och som kräver säkerhetsskydd (särskild säkerhetsanalys), och

b) samråda om den planerade utkontrakteringen med ansvarig tillsynsmyndighet. Tillsynsmyndigheten får förelägga myndigheten att vidta åtgärder för att förbättra säkerhetsskyddet. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att säkerhetsskyddslagens krav inte kan tillgodoses trots att ytterligare åtgärder vidtas får tillsynsmyndigheten besluta att utkontrakteringen inte får genomföras.

En statlig myndighet som till en enskild avser att överlåta verksamhet av betydelse för rikets säkerhet, eller som särskilt behöver skyddas mot terrorism, ska anmäla detta till ansvarig tillsynsmyndighet innan ett förfarande för överlåtelse inleds. Vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet ska myndigheten liksom i dag upplysa förvärvaren om att säkerhetsskyddslagen gäller för verksamheten.

Säkerhetspolisen har under senare år uppmärksammat fall där utkontraktering har inneburit att verksamhetsutövare anlitat externa

aktörer för arbete som berört säkerhetskänslig verksamhet och där säkerhetsskyddet varit bristfälligt. I vissa fall har avtalsförhållanden reglerats genom säkerhetsskyddsavtal som varit otillräckligt utformade. Det finns också exempel på att bestämmelser i säkerhetsskyddsavtal inte har följts. Säkerhetspolisen har framhållit att utkontraktering ofta kan innebära att flera kunders system och information samlas i samma lagringsmiljö, t.ex. en molntjänst, vilket innebär en ökad riskexponering för bl.a. säkerhetskänsliga uppgifter. Myndigheten har vidare konstaterat att leverantören därigenom riskerar att bli ett attraktivt mål för bl.a. andra länders underrättelseinhämtning. Försvarets radioanstalt har uppmärksammat att angripare numera ofta använder sig av nya tillvägagångssätt där angreppen i första hand riktas mot olika tjänsteleverantörer i syfte att ta kontroll över ett specifikt slutmål, ett företag eller en myndighet.

Regeringen har de senaste åren vidtagit flera åtgärder för att förbättra säkerhetsskyddet hos statliga myndigheter. Förslaget till ny säkerhetsskyddslag som för närvarande bereds inom Regeringskansliet innehåller också skärpningar och förtydliganden av lagstiftningen. Genom Säkerhetspolisens redovisning om ökade säkerhetsproblem relaterade till utkontraktering samt andra händelser i närtid har det dock konstaterats att det finns behov av ytterligare åtgärder på området. Regeringen beslutade därför i mars 2017 att tillsätta en utredning med uppdrag att kartlägga och föreslå åtgärder som motverkar att uppgifter som gäller Sveriges säkerhet eller säkerhetskänslig verksamhet utsätts för risker i samband med utkontraktering, upplåtelse eller överlåtelse av sådan verksamhet och föreslå olika förebyggande åtgärder, t.ex. tillståndsprovning. Utredningen, som heter Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor (Ju 2017:08), ska redovisa sitt uppdrag senast den 1 maj 2018.

Bristerna vid Transportstyrelsens utkontraktering av it-drift visar att det, i avvaktan på utredningens förslag, finns anledning att redan nu överväga en skärpt kontroll när statliga myndigheter avser att överlåta eller utkontraktera säkerhetskänslig verksamhet. Det finns möjlighet att reglera en sådan skärpt kontroll för statliga myndigheter i förordning.

5.1 En anmälningsskyldighet vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet bör införas

I betänkandet En ny säkerhetsskyddslag föreslås att den upplysningsskyldighet vid överlåtelse av verksamhet som drivs av det allmänna som finns i nuvarande 16 § säkerhetsskyddsförordningen ska kompletteras med en anmälningsskyldighet till tillsynsmyndigheten. Utredningen föreslår också att upplysningsskyldigheten ska avse vissa särskilt utpekade bestämmelser i förslaget till ny säkerhetsskyddslag och att bestämmelsen ska gälla generellt för de verksamhetsutövare som lagen gäller för, alltså inte enbart för myndigheter. Förslagen har inte kommenterats särskilt av någon remissinstans under remitteringen av betänkandet.

Syftet med att komplettera upplysningsskyldigheten med en anmälningsskyldighet är att tillsynsmyndigheten tidigt ska få information om överlåtelsen och därigenom kunna ge råd och stöd och säkerställa att säkerhetsskyddet för den säkerhetskänsliga verksamheten inte ska försämrats i och med överlåtelsen. Det är fortfarande den myndighet som överlåter verksamheten som ansvarar för hur säkerhetsskyddet ska utformas i detalj. Tillsynsmyndighetens uppgift är primärt rådgivande och det bör inte ingå i dess uppdrag att i detalj föreslå vilka skyddsåtgärder som ska vidtas. Eftersom det i dag inte finns någon anmälningsskyldighet i dessa situationer innebär förslaget att tillsynsmyndigheterna får större kontroll över var säkerhetskänslig verksamhet bedrivs även efter en verksamhetsöverlåtelse. Förslaget medför alltså bättre förutsättningar för tillsynsmyndigheterna att kontrollera att säkerhetsskyddet upprätthålls efter att en verksamhet har överlåtit. Förslaget innebär dessutom en markering av att säkerhetsskyddet måste uppmärksammas särskilt i samband med en överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet. Det finns därför skäl att redan nu genomföra förslaget.

Förslaget om att ändra upplysningsbestämmelsens materiella innehåll och föreskriva att bestämmelsen ska tillämpas generellt, dvs. även av enskilda aktörer, har en nära koppling till andra förändringar i centrala delar av säkerhetsskyddslagstiftningen som föreslås i betänkandet. Dessa ändringar av bestämmelsen kan inte föreslås förrän den nya säkerhetsskyddsförordningen träder i kraft.

5.2 En skärpt kontroll vid utkontraktering bör införas

Vilka situationer ska regleras?

Både den nu gällande bestämmelsen om upplysningsskyldighet och förslaget om anmälningsskyldighet vid överlåtelse av verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet gäller alltså situationer då statliga myndigheter avser att överlåta hela eller delar av sin verksamhet till en enskild. När det gäller utkontraktering finns inte motsvarande skyldigheter. I betänkandet lämnas inte heller några sådana förslag.

Redan i dag gäller att en myndighet som avser att överlåta verksamhet till en enskild där det förekommer uppgifter som med hänsyn till rikets säkerhet omfattas av sekretess ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal med motparten. Syftet med kravet på säkerhetsskyddsavtal är att skyddet för rikets säkerhet inte ska försämrats när en statlig myndighet låter en annan aktör utföra arbete inom delar av verksamheten där krav på säkerhetsskyddsåtgärder gäller.

Även om det följer av Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens föreskrifter om säkerhetsskydd att säkerhetsskyddsavtal ska anmälas till Säkerhetspolisen genom en särskild underrättelse finns mycket små möjligheter för Säkerhetspolisen och Försvarsmakten att ingripa i de fall de uppmärksammar brister. För att säkerställa att säkerhetsskyddslagens bestämmelser verkligen upprätthålls finns därför anledning att skärpa kraven på vilka åtgärder som statliga myndigheter ska vidta innan ett förfarande för utkontraktering inleds.

En svårighet i sammanhanget är att det saknas en tydlig definition av begreppet utkontraktering. Den situation som det nu finns anledning att reglera är då en statlig myndighet genom upphandling lägger ut viss del av sin skyddsvärda verksamhet på någon annan och verksamheten är sådan att det krävs ett säkerhetsskyddsavtal för att genomföra åtgärden. Däremot bedöms en skärpt reglering inte behöva omfatta myndigheters köp av varor eller, vid köp av tjänster, uppdrag där hemliga uppgifter avses hanteras på ett sådant sätt att det enligt vad Säkerhetspolisen skriver i sin vägledning rekommenderas säkerhetsskyddsavtal på nivå 2 eller 3.

En utkontraktering bör föregås av en särskild säkerhetsanalys

Att ansvaret för att bedöma skyddsvärda tillgångar i organisationen ligger på verksamhetsutövaren är en hörnpelare i säkerhetsskyddslagstiftningen. Enligt 7 kap. 2 § Säkerhetspolisens föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsskydd ska en myndighet innan en upphandling påbörjas pröva om denna helt eller delvis ska omges av säkerhetsskydd. Säkerhetspolisen rekommenderar därutöver i sin vägledning för säkerhetsskyddad upphandling att en särskild säkerhetsanalys i vissa fall ska genomföras beroende på uppdragets karaktär, omfattning och komplexitet.

För att statliga myndigheter verkligen ska beakta vilka säkerhetsskyddaspekter som kan aktualiseras vid en utkontraktering finns det nu skäl att i förordning ställa krav på att myndigheterna inför en utkontraktering, då denna kräver ingående av ett säkerhetsskyddavtal enligt 8 § säkerhetsskyddslagen, alltid ska genomföra en särskild säkerhetsanalys av det aktuella uppdraget. Analysen bör ta sin grund i myndighetens allmänna säkerhetsanalys som ska göras enligt 5 § säkerhetsskyddsförordningen. Förslaget innebär att framtagandet av en särskild säkerhetsanalys blir en grundläggande åtgärd inför all utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet. Den särskilda säkerhetsanalysen bör dokumenteras.

Samråd bör ske med tillsynsmyndigheten

Utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet kan medföra stora risker för rikets säkerhet. Vilka åtgärder som bör vidtas för att skydda hemliga uppgifter kan vara en komplex bedömning där bl.a. specifika hotbilder måste vägas in. Det finns därför anledning att också ställa krav på att statliga myndigheter samråder med Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten innan ett förfarande för utkontraktering inleds. Den särskilda säkerhetsanalysen, eventuella upphandlingsdokument, utkast till förfrågningsunderlag, utkast till säkerhetsskyddavtal och, i förekommande fall, säkerhetsplanen bör ingå i det underlag som presenteras för tillsynsmyndigheten.

Den berörda tillsynsmyndigheten bör kunna ställa krav på den utkontrakterande myndigheten att vidta åtgärder för att säkerställa att säkerhetsskyddslagens krav upprätthålls. Detta bör kunna ske genom förelägganden till den utkontrakterande myndigheten. Till-

synsmyndigheten bör också kunna förelägga en myndighet att i ett senare skede av utkontrakteringen redovisa hur olika anvisningar från tillsynsmyndigheten har genomförts. Det kan exempelvis finnas skäl att utveckla säkerhetsskyddsåtgärderna i ett säkerhetsskyddsavtal när myndigheten fått del av en anbudsgivares säkerhetsinstruktion. I de fall tillsynsmyndighetens förelägganden inte följs, eller om tillsynsmyndigheten annars bedömer att säkerhetsskyddslagens krav inte kan tillgodoses trots att ytterligare åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen vidtas, bör tillsynsmyndigheten få besluta att utkontrakteringen inte får genomföras.

Konsekvenser av en skärpt kontroll

Enligt 48 § säkerhetsskyddsförordningen gäller att om det vid utövandet av tillsynen över säkerhetsskyddet konstateras brister som trots påpekanden inte rättas till, så ska tillsynsmyndigheten anmäla förhållandet till regeringen. Varken ett samrådsförfarande enligt förslaget eller ett beslut av tillsynsmyndigheten om att en utkontraktering inte får genomföras kan anses vara en sådan situation som ska rapporteras till regeringen enligt den bestämmelsen. Däremot följer av 3 § myndighetsförordningen (2007:515) att myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och att ledningen ska se till att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. Om tillsynsmyndigheten har beslutat att en utkontraktering inte får genomföras och myndigheten bedömer att beslutet påverkar möjligheten att bedriva verksamheten effektivt ter det sig därför naturligt att en myndighetschef informerar regeringen om situationen.

En samrådsskyldighet kombinerad med en möjlighet för tillsynsmyndigheterna att stoppa en annan myndighets utkontraktering kommer att innebära en förändring av Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens uppdrag på området. I dag har myndigheterna ett tillsynsansvar som i stor utsträckning bygger på att ge stöd och rådgivning till de verksamhetsutövare som bedriver verksamhet av betydelse för rikets säkerhet, men de har inga verktyg att ta till för de fall en verksamhetsutövare inte följer deras rekommendationer. Att ge tillsynsmyndigheterna tvångsbefogenheter likt den nu föreslagna kan påverka andra myndigheters

förtroende för och vilja att vända sig till tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheternas befogenheter kan bli ingripande för berörda statliga myndigheter i det enskilda fallet. Samhällsutvecklingen innebär dock att det är nödvändigt med en skärpt tillsyn över verksamhetsutövarna och att det också finns behov av sanktioner i de fall verksamhetsutövare inte följer lagstiftningen. En sådan utveckling är nödvändig inte minst mot bakgrund av att säkerhetskänslig verksamhet också bedrivs i enskild regi. Det är därför som regeringen har gett Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor i uppdrag att lämna förslag på en mer ändamålsenlig tillsyn och hur sanktioner kan införas i säkerhetsskyddslagen. Att redan nu ge Säkerhetspolisen och Försvarsmakten mandat att ingripa mot statliga myndigheters utkontraktering som innebär risker för rikets säkerhet är i linje med denna utveckling och behovet av ett sådant mandat bedöms väga upp de eventuella nackdelar förslaget kan innebära. Införandet av den nya bestämmelsen påverkar emellertid inte Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågors arbete med att överväga hur ett permanent regelverk ska utformas.

6 Ekonomiska konsekvenser och ikraftträdande

Statliga myndigheter som bedriver verksamhet av betydelse för rikets säkerhet ska redan i dag följa säkerhetsskyddslagens bestämmelser och, i de fall utkontraktering sker, upprätta säkerhetsskyddsavtal. Kravet på samråd bör endast innebära marginella konsekvenser. I den utsträckning förslaget medför merkostnader för myndigheterna bör dessa kunna rymmas inom myndigheternas befintliga anslagsramar.

Förslaget kommer att innebära ökade kostnader för Säkerhetspolisen och Försvarsmakten. Dessa kostnader bedöms kunna rymmas inom myndigheternas befintliga anslagsramar. Frågan om myndigheternas kostnadsutveckling bör dock följas vidare.

Eftersom samrådsförfarandet med en eventuellt efterföljande justering av anbudsunderlag m.m. ska ske innan ett anbuds-förfarande påbörjas bedöms förslaget inte få några negativa konsekvenser för enskilda.

Förordningsbestämmelserna bör träda i kraft så snart som möjligt. Förslaget är därför att bestämmelserna ska träda ikraft den 1 januari 2018 och endast gälla för överlåtelse och utkontrakteringar som inte har inletts vid ikraftträdandet.

7 Författningskommentar

Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)

16 § *En statlig myndighet som avser att till en enskild överlåta verksamhet av betydelse för rikets säkerhet eller som särskilt behöver skyddas mot terrorism, ska innan ett förfarande för överlåtelse inleds anmäla det till den tillsynsmyndighet som anges i 39 §.*

Vid överlåtelsen ska myndigheten upplysa den enskilde om att säkerhetsskyddslagen (1996:627) gäller för verksamheten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om anmälnings- och upplysningsskyldighet för statliga myndigheter vid överlåtelse av verksamhet som är av betydelse för rikets säkerhet eller som särskilt behöver skyddas mot terrorism.

Ändringen innebär att paragrafen delas upp i två stycken. I *första stycket* införs en anmälningskyldighet för statliga myndigheter som avser att till en enskild överlåta verksamhet av betydelse för rikets säkerhet eller som särskilt behöver skyddas mot terrorism. Anmälan ska göras till ansvarig tillsynsmyndighet som enligt 39 § säkerhetsskyddsförordningen är Försvarsmakten när det gäller Fortifikationsverket, Försvarshögskolan och de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet. Enligt samma paragraf är Säkerhetspolisen tillsynsmyndighet för övriga myndigheter utom Justitiekanslern.

Den som omfattas av säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) ska enligt 5 § denna förordning undersöka vilka uppgifter i verksamheten som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och vilka anläggningar som kräver ett säkerhetsskydd med hänsyn till rikets säkerhet eller skyddet mot terrorism. Med uttrycket

”innan ett förfarande för överlåtelse inleds” förtydligas att anmälan ska göras i ett tidigt stadium av planeringen av en överlåtelse.

Begreppet överlåtelse omfattar t.ex. försäljning och kan gälla för en del av en verksamhet, egendom eller en viss funktion så länge den verksamhet som överläts har betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism. Av 1 § säkerhetskyddsförordningen följer att förordningen inte gäller för riksdagen och dess myndigheter. Bestämmelsen träffar därför endast statliga myndigheter under regeringen.

Andra stycket motsvarar 16 § säkerhetskyddsförordningen i den äldre lydelsen och innebär ingen ändring i sak.

16 a § En statlig myndighet, som till en utomstående leverantör avser att genomföra en sådan utkontraktering av den egna verksamheten som innebär krav på säkerhetskyddsavtal enligt 8 § säkerhetskyddslagen (1996:627), ska innan ett sådant förfarande inleds

1. undersöka och dokumentera vilka uppgifter i den verksamhet som myndigheten avser att utkontraktera som ska hållas hemliga med hänsyn till rikets säkerhet och som kräver säkerhetskydd (särskild säkerhetsanalys), och

2. samråda om den planerade utkontrakteringen med den tillsynsmyndighet som anges i 39 §.

Tillsynsmyndigheten får förelägga myndigheten att vidta åtgärder enligt säkerhetskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen.

Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att säkerhetskyddslagens krav inte kan tillgodoses trots att ytterligare åtgärder vidtas får tillsynsmyndigheten besluta att utkontrakteringen inte får genomföras.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om statliga myndigheters skyldigheter när det gäller utkontraktering till utomstående leverantörer som innebär krav på säkerhetskyddsavtal. Med uttrycket utomstående leverantör avses i första hand enskilda aktörer men begreppet kan också omfatta offentliga aktörer som deltar i ett upphandlingsförfarande.

Utkontraktering avser sådana situationer då en myndighet har för avsikt att genom upphandling lägga ut drift, underhåll eller skötsel av en viss del av sin verksamhet till en utomstående

leverantör. Med utkontraktering i nu aktuellt avseende avses inte köp av varor eller, vid köp av tjänster, uppdrag där det enligt vad Säkerhetspolisen beskriver i sin vägledning rekommenderas säkerhetskyddsavtal på nivå 2 eller 3, dvs. när det inte är tänkt att leverantören kommer att hantera och förvara uppgifter som är hemliga med hänsyn till rikets säkerhet i sina egna lokaler. Avgränsningen innebär att köp av exempelvis hårdvara för datorer inte i sig ska ses som en utkontraktering. Om leverantören också åtar sig att sköta drift och underhåll av hårdvaran ska dock transaktionen ses som en utkontraktering som kräver samråd om uppdraget föranleder ett säkerhetskyddsavtal på nivå 1, dvs. om leverantören kommer att hantera och förvara hemliga uppgifter i sina lokaler. En utkontraktering ska också anses föreligga om en leverantör som utför arbetet utanför myndighetens lokaler, eller av myndigheten anvisade områden eller lokaler, har åtkomst till hemliga uppgifter i myndighetens informationssystem. Bestämmelsen gäller alla delar av en myndighets verksamhet och är alltså inte begränsad till t.ex. informationssystem. Med uttrycket ”avser att” förtydligas att de åtgärder som en myndighet är skyldig att vidta enligt paragrafen ska ske i ett tidigt skede i utkontrakteringsprocessen.

Enligt *första stycket första punkten* ställs krav på verksamhetsutövaren att genomföra en särskild säkerhetsanalys. Det är den utkontrakterande myndigheten som i enlighet med säkerhetskyddslagens bestämmelser i övrigt är ansvarig för att analysera och identifiera vilka säkerhetskyddsåtgärder en utkontraktering kräver. Syftet med den särskilda säkerhetsanalysen är att identifiera om verksamheten är säkerhetskänslig, och därmed i vilka fall samråd kan krävas vid utkontraktering. Ett beslut om att inleda ett förfarande för utkontraktering av en verksamhet måste alltså föregås av en analys av om åtgärden är lämplig och i så fall vilka krav som bör ställas upp i ett säkerhetskyddsavtal. Resultatet av den särskilda säkerhetsanalysen ska dokumenteras i en säkerhetsplan.

I *första stycket andra punkten* regleras det samrådsförfarande som ska föregå en utkontraktering i nu aktuellt avseende. Samråd ska ske med den myndighet som anges i 39 §. Tillsynsmyndighet enligt 39 § säkerhetskyddförordningen är Försvarmakten när det gäller Fortifikationsverket, Försvarshögskolan och de myndigheter som

hör till Försvarsdepartementet. Enligt samma paragraf är Säkerhetspolisen tillsynsmyndighet för övriga myndigheter utom Justitiekanslern. Det är först när myndigheten har tagit fram en särskild säkerhetsanalys som den enligt bestämmelsen ska vända sig till tillsynsmyndigheten för samråd. Underlaget bör även innehålla myndighetens upphandlingsdokument med bilagor och ett utkast till säkerhetsskyddsavtal. Samrådet ska påbörjas innan förfarandet för utkontraktering inleds. Detta innebär att kontakten med tillsynsmyndigheten ska etableras innan något underlag publiceras eller på annat sätt görs tillgängligt för presumtiva anbudsgivare.

Tillsynsmyndigheten bedömer om utkontrakteringen kräver att ytterligare åtgärder vidtas. Det kan exempelvis gälla att förbättra kravställningen i säkerhetsskyddsavtalet. Det är fortfarande den utkontrakterande myndigheten som ansvarar för hur säkerhetsskyddet ska utformas i detalj. Tillsynsmyndighetens uppgift är primärt rådgivande och det ingår inte i dess uppdrag att i detalj föreslå vilka skyddsåtgärder som ska vidtas. Om det är nödvändigt bör samrådsförfarandet pågå fortlöpande under upphandlingsprocessen. Det kan t.ex. vara aktuellt att på nytt bedöma vilka säkerhetsåtgärder som är lämpliga när myndigheten har fått en säkerhetsinstruktion från leverantören. Skyldigheten att samråda med tillsynsmyndigheten inför att en utkontraktering genomförs påverkar inte den av Säkerhetspolisen och Försvarsmakten föreskrivna skyldigheten att underrätta Säkerhetspolisen om säkerhetsskyddsavtal som har träffats och om säkerhetsskyddsavtal som har upphört att gälla. När tillsynsmyndigheten bedömer att syftet med samrådet har uppfyllts bör den informera den myndighet som avser att utkontraktera verksamhet om detta.

Andra stycket innehåller bestämmelser om tillsynsmyndighetens befogenheter. Tillsynsmyndigheten får utfärda anvisningar i form av förelägganden till den utkontrakterande myndigheten. Ett föreläggande kan innehålla anvisningar om vad en myndighet behöver förbättra i fråga om säkerhetsåtgärderna informationssäkerhet, tillträdesbegränsning och säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Föreläggandet kan också innebära att myndigheten vid en senare tidpunkt ska återrapportera till tillsynsmyndigheten hur olika åtgärder har genomförts.

Enligt *tredje stycket* gäller att om ett föreläggande enligt andra stycket inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att säkerhetsskyddslagens krav inte kan tillgodoses trots att ytterligare säkerhetsåtgärder vidtas får tillsynsmyndigheten besluta att utkontrakteringen inte får genomföras. Så kan exempelvis vara fallet om det inte är möjligt att genomföra säkerhetsprövning av personal hos leverantören eller om det i verksamheten förekommer hemliga uppgifter av sådant högt skyddsvärde att det inte är lämpligt med hänsyn till rikets säkerhet att utkontrakteringen sker.

Tillsynsmyndighetens beslut om att en utkontraktering inte får genomföras får inte överklagas. Av 1 § säkerhetsskyddsförordningen följer att förordningen inte gäller för riksdagen och dess myndigheter. Bestämmelsen gäller därför endast statliga myndigheter under regeringen.