

Ert tjänsteställe, handläggare
Justitiedepartementet, L4Ert datum
2018-12-20Er beteckning
Ju2018/05292/L4Vårt tjänsteställe, handläggare
HKV LEDS JUR, Kajsa Wahrenby,
kajsa.wahrenby@mil.se

Vårt föregående datum

Vår föregående beteckning

Yttrande över betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82)

BAKGRUND

Försvarsmakten har i en remiss den 20 december 2018 ombetts att yttra sig över betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82)*.

Försvarsmaktens synpunkter nedan är indelade i enlighet med betänkandets kapitelindelning.

YTTRANDE

Inledning

Försvarsmakten välkomnar den ambitionshöjning inom säkerhetsskyddsområdet som förslagen i betänkandet representerar. Det är angeläget att förebyggande åtgärder vidtas för att säkerhetsskyddet ska kunna garanteras i samband med bl.a. utkontrakteringar och att tillsynsmyndigheterna ges utökade befogenheter, även om förslagen i betänkandet kommer att leda till ökad administration och kostnader för både enskilda och staten.

Sammanfattning

Försvarsmakten tillstyrker utredningens förslag, med följande undantag:

- Försvarsmakten anser att förslaget om en utvidgad skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal bör utredas ytterligare. Vidare bör det enligt

(ÖST)

Postadress
Försvarsmakten
107 85 StockholmBesöksadress
Lidingövägen 24Telefon
08-788 75 00Telefax
08-788 77 78E-post, Internet
exp-hkv@mil.se
www.forsvarsmakten.se



Försvarsmaktens mening inte gälla något krav på säkerhetsskyddsavtal mellan myndigheter. Det bör dock införas en uttrycklig bestämmelse i säkerhetsskyddslagen (2018:585) om att myndigheter vid behov kan ställa krav på att säkerhetsskyddsavtal ska ingås, oavsett om det är fråga om anskaffning eller annan samverkan. Försvarsmakten lämnar även synpunkter på författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen om säkerhetsskyddsavtal.

- Försvarsmakten anser att frågan om tillsynsmyndigheternas utökade befogenheter vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet eller egendom bör utredas ytterligare.
- Försvarsmakten delar utredningens bedömning rörande tillämpningen av 10 kap. 3 § första stycket andra meningen offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) men framhåller att det bör förtydligas hur den tredje meningen i bestämmelsen ska omhändertas.
- Det kan enligt Försvarsmaktens mening ifrågasättas om obligatoriska sanktionsavgifter under strikt ansvar kommer att resultera i ett förbättrat säkerhetsskydd samt om det är ändamålsenligt att staten ska kunna rikta sanktionsavgifter mot sig själv. Under alla omständigheter bör det ytterligare övervägas om möjligheten för tillsynsmyndigheterna att besluta om sanktionsavgifter ska träda i kraft senare än betänkandets övriga förslag.
- Det bör enligt Försvarsmaktens mening förtydligas hur tillsynsmyndigheternas möjligheter att besluta om åtgärdsförelägganden respektive sanktionsavgifter förhåller sig till varandra ifråga om sådana brister som verksamhetsutövaren har möjlighet att åtgärda. Försvarsmakten lämnar även synpunkter på de överträdelser som kan resultera i sanktionsavgift.
- Försvarsmakten anser att det finns skäl för att utvidga de befintliga straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken.

Försvarsmakten framhåller även i remissvaret vikten av att en översyn görs av hur utredningens förslag och regelverket i övrigt på säkerhetsskyddsområdet förhåller sig till höjd beredskap och krig.

Försvarsmakten lämnar en ny bedömning av de resursbehov som förslagen i betänkandet medför för myndigheten.

Kapitel 5 - Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal

En utvidgad skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal (avsnitt 5.4)

Säkerhetsskyddsavtal fyller enligt Försvarsmaktens mening en viktig funktion i det förebyggande säkerhetsskyddsarbetet. Försvarsmakten vill dock framhålla att konsekvenserna av betänkandets förslag – att skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal ska gälla för alla verksamhetsutövare som omfattas av lagen



och att endast vissa former av myndighetssamverkan ska vara undantagna – är svåra att överblicka och behöver utredas ytterligare.

Inledningsvis kan konstateras att eftersom säkerhetsskyddslagen, säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) och de föreskrifter som meddelats med stöd av dessa är tillämpliga för båda parter när två myndigheter ingår ett säkerhetsskyddsavtal, föreligger en risk för att myndigheterna mer eller mindre avtalar om hur nämnda författningar ska tolkas och tillämpas, vilket torde vara problematiskt från ett konstitutionellt perspektiv. I vissa fall är parterna dessutom bundna av olika föreskrifter.

Eftersom varje verksamhetsutövare ska kontrollera att ingångna säkerhetsskyddsavtal efterlevs, riskerar även nya tillsynsliknande strukturer – i tillägg till den ordinarie tillsynsstrukturen – uppstå mellan myndigheter och/eller andra verksamhetsutövare om förslaget i betänkandet genomförs. Detta skulle kunna leda till ett slags ”omvänd” tillsyn, exempelvis om en kommun ingår ett säkerhetsskyddsavtal med Försvarsmakten i syfte att skydda kommunens säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller säkerhetskänsliga verksamhet. Detta är enligt Försvarsmakten inte en lämplig ordning. Förslaget innebär även att om en verksamhetsutövare ingår ett säkerhetsskyddsavtal med sin tillsynsmyndighet till skydd för den förras säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och förutsättningarna i den föreslagna 2 a kap. 3 § säkerhetsskyddslagen är uppfyllda, uppstår den något märkliga situationen att verksamhetsutövaren ska samråda med tillsynsmyndigheten (dvs. motparten i avtalet) innan det planerade förfarandet genomförs.

Om förslaget ska genomföras, bör det även utredas hur kravet på säkerhetsskyddsavtal ska hanteras praktiskt i samverkan som berör ett stort antal aktörer. Ett exempel är totalförsvarsplaneringen, där information delas mellan ett stort antal myndigheter, kommuner, landsting och privata aktörer (med stöd av uttryckliga bestämmelser i lag eller förordning). Så som förslaget är utformat ska de aktörer som inom ramen för totalförsvarsplaneringen delar sådan information som medför krav på säkerhetsskyddsavtal ingå sådant avtal med samtliga övriga parter som får del av informationen (med undantag för myndigheter emellan), och därutöver kontrollera avtalens efterlevnad hos varje part. Ett stort antal säkerhetsskyddsavtal kommer alltså att behöva ingås korsvis mellan aktörerna, vilket torde bli svårhanterligt; därtill inom ett område där riksdag och regering redan beslutat att inblandade aktörer ska samverka.

Mot bakgrund av ovanstående samt den administrativa börda som skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal medför, förordar Försvarsmakten att en bestämmelse införs med innebörden att en myndighet *får* kräva att ett säkerhetsskyddsavtal ska ingås med en annan myndighet om det behövs för att kraven på säkerhetsskydd ska kunna tillgodoses, oavsett om det är fråga om anskaffning eller andra former av samverkan. Det centrala är enligt Försvarsmakten att myndigheter noga överväger och reglerar



säkerhetsskyddsaspekterna av ett visst samarbete eller samverkan i de fall behovet finns, inte att det nödvändigtvis sker i form av ett säkerhetsskyddsavtal i lagens mening. En sådan bestämmelse skulle även kunna vara tillämplig på andra typer av verksamhetsutövarers samverkan med utomstående parter där det förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i den lägsta säkerhetsskyddsklassen, dvs. situationer där det inte föreligger något krav på säkerhetsskyddsavtal enligt lagen.

Författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen (avsnitt 12.1)

I författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen (sidorna 512-513 i betänkandet) anförs att skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal inte gäller när en verksamhetsutövare anlitar en uppdragstagare för att delta i den egna säkerhetskänsliga verksamheten, då den som anlitas då i regel inte anses vara en utomstående part. Enligt Försvarsmaktens mening behöver säkerhetsskyddsavtal ingås när en uppdragstagare anlitas för att delta i verksamheten, även om denne är inlemmad i densamma. Ur säkerhetsskyddssynpunkt kan det exempelvis behöva ställas krav på den del av säkerhetsprövningen som uppdragstagarens arbetsgivare ska genomföra (i de fall arbetsgivaren och uppdragstagaren går att särskilja) eller på hur uppdragstagaren hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter utanför verksamhetsutövarens lokaler.

Kapitel 6 - Utkontraktering och upplåtelse av säkerhetskänslig verksamhet samt vissa andra förfaranden

Försvarsmakten tillstyrker utredningens förslag i denna del. Försvarsmakten vill särskilt framhålla lämpligheten i att förebyggande åtgärder i form av särskild säkerhetsbedömning och lämplighetsprövning tydliggör att ansvaret för säkerhetsskyddet åvilar verksamhetsutövarna och inte tillsynsmyndigheterna.

Förfarandet hos tillsynsmyndigheten (avsnitt 6.8.10) samt Om domstolsprövningen och rätten till partsinsyn m.m. (avsnitt 6.10.5)

Ärenden om samråd, föreläggande och förbud kan enligt Försvarsmakten komma att innehålla sekretessbelagda uppgifter av mycket känslig natur, såsom uppgifter vars röjande medför att kritiska samhällsfunktioner äventyras och att Sveriges säkerhet därmed hotas. Försvarsmakten anser vidare att en tillämpning av bestämmelsen i 10 kap. 3 § första stycket andra meningen offentlighets- och sekretesslagen regelmässigt kommer att resultera i bedömningen att det är av synnerlig vikt att sekretessbelagda uppgifter av den karaktär som förekommer i dessa ärenden inte lämnas ut till parten. I det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver det dock enligt Försvarsmaktens mening förtydligas hur den tredje meningen i bestämmelsen ska omhändertas.



Kapitel 7 - Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet

Försvarsmakten anser att det är nödvändigt att tillsynsmyndigheterna ges befogenheter att ingripa mot överlåtelser som är olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt, då överlåtelser – såsom anförts i betänkandet – innebär att verksamhetsutövaren frånhänder sig kontrollen över den säkerhetskänsliga verksamheten eller egendomen. De civilrättsliga och konstitutionella konsekvenserna av utredningens förslag avseende tillsynsmyndigheternas möjligheter att förbjuda överlåtelser av verksamheter eller viss egendom – även i efterhand och utan begränsning i tid – är dock enligt Försvarsmaktens mening inte tillräckligt utredda för att förslaget ska kunna läggas fram i denna del.

Kapitel 8 - Tillsyn

Försvarsmakten tillstyrker utredningens förslag i denna del, med de kommentarer som följer nedan.

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen bör vara samordningsmyndigheter (avsnitt 8.6)

Försvarsmakten instämmer i att Försvarsmaktens och Säkerhetspolisens resurser ska användas för tillsynen av de allra mest skyddsvärda verksamheterna och att nämnda myndigheter ska vara samordningsmyndigheter och därvid ansvara för uppföljning, utvärdering och utveckling av tillsynsmyndigheternas tillsyn. Det är en bra ordning att de två myndigheterna är huvudansvariga inom respektive tillsynsområde.

Ett av de föreslagna uppdragen är att samordningsmyndigheterna ska utveckla och tillhandahålla metodstöd för tillsyn. Ett exempel på behov av sådant metodstöd är tillsynsmyndigheternas tillsyn av kryptografiska funktioner som är avsedda för skydd av säkerhetskänslig verksamhet (signalskyddstjänst). De personer som genomför tillsyn av signalskyddstjänst behöver kunskap om och förståelse för de specifika krav som gäller för signalskyddstjänst. Det stöd i form av uppföljning av signalskyddstjänst som Försvarsmakten har lämnat till myndigheter utanför Försvarsmaktens tillsynsområde och som nämns i betänkandet (sida 364) upphörde 2017. Det är alltså angeläget att uppgiften som samordningsmyndighet snarast tillkommer så att Försvarsmakten kan ge stöd till tillsynsmyndigheterna vad gäller tillsyn av signalskyddstjänsten, exempelvis metodstöd och erfarenhetsutbyte.

Åtgärdsförelägganden (avsnitt 8.11)

Försvarsmakten tillstyrker förslaget att tillsynsmyndigheterna ska kunna besluta om förelägganden som får förenas med vite. Förslaget är av följande skäl särskilt angeläget.



Inom Försvarsmaktens tillsynsområde finns verksamheter som är av stor betydelse för Sveriges säkerhet. Myndigheterna inom tillsynsområdet bedriver säkerhetskänsliga verksamheter och hanterar i betydande omfattning säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som har ett stort skyddsvärde under lång tid. Antagonistiska handlingar i syfte att försvåra verksamheternas genomförande eller ett röjande av de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifterna får långtgående konsekvenser för Sveriges säkerhet. Konsekvenserna är inte begränsade till respektive myndighet, eftersom det finns beroenden mellan myndigheterna och Försvarsmakten. Brister i en myndighets säkerhetsskydd får konsekvenser för det militära försvaret av Sverige.

Försvarsmaktens regelbundna och systematiska tillsyn har de senaste tio åren identifierat allvarliga brister i myndigheternas säkerhetsskyddsåtgärder, vilka påtalats såväl i protokoll som i muntliga genomgångar. Försvarsmaktens erfarenhet är att bristerna återkommer under flera tillsynstillfällen, då de normalt inte åtgärdas. Det är också vanligt att nya allvarliga brister identifieras.

Kapitel 9 - Sanktioner

Sanktionsavgifter bör införas (avsnitt 9.5)

Det kan enligt Försvarsmaktens mening ifrågasättas om obligatoriska sanktionsavgifter under strikt ansvar kommer att uppnå det eftersträlvade resultatet, ett förbättrat säkerhetsskydd. Vidare ifrågasätter Försvarsmakten om det är ändamålsenligt att staten ska kunna rikta sanktionsavgifter mot sig själv inom säkerhetsskyddsområdet. Under alla omständigheter bör det enligt myndighetens mening övervägas ytterligare om sanktionsavgifter ska införas i ett senare skede än övriga förslag i betänkandet. Det kan finnas fördelar med att inledningsvis inrätta den nya tillsynsstrukturen och se effekterna av de skärpta krav som följer av den nya säkerhetsskyddslagen och betänkandets förslag. Det är desto mer angeläget att tillsynsmyndigheterna ges möjlighet att besluta om vitessanktionerade åtgärdsförelägganden.

Överträdelser som ska leda till sanktionsavgift (avsnitt 9.8)

Försvarsmakten anser att de bestämmelser som enligt föreslagna 4 b kap. 2 § säkerhetsskyddslagen ska kunna resultera i sanktionsavgift om de inte efterföljs i delar inte är tillräckligt tydliga, särskilt avseende punkten 3. Försvarsmakten avstyrker vidare utredningens förslag att skyldigheten att avanmäla en verksamhet (4 b kap. 2 § punkten 1) ska kunna resultera i skyldighet att betala sanktionsavgift, då en underlåtenhet att fullgöra en sådan avanmälan inte utgör en risk i säkerhetsskyddshänseende (sida 433 i betänkandet).

Sanktionsavgift ska alltid tas ut (avsnitt 9.9) och Hinder mot sanktionsavgift (avsnitt 9.13)

Om sanktionsavgifter införs, bör det enligt Försvarsmaktens mening förtydligas hur tillsynsmyndigheternas möjligheter att besluta om åtgärdsförelägganden respektive sanktionsavgifter förhåller sig till varandra såvitt avser sådana brister



hos verksamhetsutövaren som kan rättas till. Enligt den föreslagna 4 b kap. 1 § säkerhetsskyddslagen får tillsynsmyndigheten besluta om de åtgärdsförelägganden som behövs för att verksamhetsutövaren ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Sådant föreläggande kan förenas med vite. Samtidigt gäller enligt den föreslagna 4 b kap. 2 § säkerhetsskyddslagen att tillsynsmyndigheten *ska* ta ut sanktionsavgift för vissa identifierade brister i verksamhetsutövarens säkerhetsskyddsarbete. Tillsynsmyndigheten torde alltså inte kunna välja att endast meddela ett åtgärdsföreläggande för att få verksamhetsutövaren att inom en viss tidsram och vid äventyr av vite korrigera en sådan brist som enligt 4 b kap. 2 § ska leda till att verksamhetsutövaren ska betala sanktionsavgift.

Av den föreslagna bestämmelsen i 4 b kap. 6 § säkerhetsskyddslagen framgår vidare att ett beslut om sanktionsavgift inte får meddelas om överträdelsen även omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet. En brist hos verksamhetsutövaren torde alltså kunna bli föremål för både åtgärdsföreläggande (så länge inte en ansökan om utdömmande av vite görs) och sanktionsavgift; i det fall sanktionsavgift tagits ut i enlighet med den obligatoriska regeln i 4 b kap. 2 §, synes inte 4 b kap. 6 § hindra att ett åtgärdsföreläggande beslutas därefter och att vite döms ut om verksamhetsutövaren trots sanktionsavgift och föreläggande ändå inte vidtar rättelse. Det kan enligt Försvarsmaktens mening ifrågasättas om detta är avsikten, och om det behövs tydligare vägledning för tillsynsmyndigheterna i fråga om hur åtgärdsförelägganden och sanktionsavgifter ska förhålla sig till varandra inom ramen för tillsynen.

Tillämpningsområdet för befintliga straffbestämmelser bör inte utvidgas (avsnitt 9.4)

Försvarsmakten anser att det finns skäl för att utvidga de befintliga straffbestämmelserna i 19 kap. brottsbalken. Straffansvar saknas för närvarande i fall där en grovt oaktsam hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter innebär fara för att uppgifterna kommer främmande makt till del, men då det i efterhand inte är möjligt att avgöra om uppgifterna de facto har avslöjats eller uppenbarats för någon obehörig person. Ett exempel är när säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, utan att ha skyddats med kryptografiska funktioner som har godkänts av Försvarsmakten, sänds med e-post från en svensk myndighet till en e-postserver i ett annat land där landets underrättelseorgan bedömts ha intention och förmåga att inhämta uppgifterna. Försvarsmaktens uppfattning är att utredningens förslag om en skärpt tillsyn, vitessanktionerande åtgärdsförelägganden och sanktionsavgifter inte fullt ut kompenserar för att ett sådant straffansvar saknas.



Kapitel 11 - Konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser för det allmänna (avsnitt 11.4.1)

Försvarsmakten bedömer att betänkandets förslag för myndighetens del medför ett resursbehov om ytterligare åtta anställda. Försvarsmaktens bedömning är att myndigheten inte kommer kunna fullgöra de av utredningen föreslagna uppgifterna om dessa resurser inte tillförs.

Kompetensförsörjning och behov av utbildning (avsnitt 11.4.5)

Försvarsmakten välkomnar förslaget att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ska ges uppdraget att utreda hur kompetensförsörjningen inom säkerhetsskyddsområdet kan tryggas.

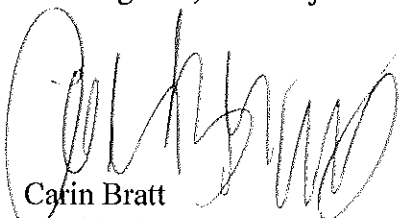
Övriga synpunkter

Försvarsmakten vill framhålla vikten av att en översyn görs av hur utredningens förslag och regelverket på säkerhetsskyddsområdet i övrigt förhåller sig till höjd beredskap och krig. Det måste finnas en beredskap för undantag från regelverket i syfte att säkerställa Försvarsmaktens handlingsfrihet vid fullgörandet av myndighetens huvuduppgift, att försvara Sverige.

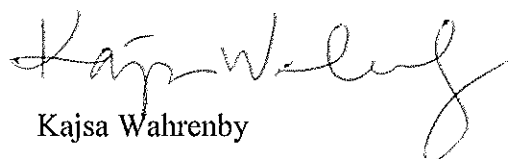
Avseende överklaganden av tillsynsmyndigheternas beslut, anser Försvarsmakten att målen ska avgöras av sådana avdelningar vid Förvaltningsrätten i Stockholm som från säkerhetsskyddssynpunkt har behörighet att hantera sådana måltyper.

I beredningen av detta ärende har deltagit överstelöjtnant Jonny Fagerström.

Detta yttrande har beslutats av chefsjurist Carin Bratt. I den slutliga handläggningen har dessutom deltagit kommandör Jan Kinnander, överstelöjtnant Torbjörn Persson Thybell, informationssäkerhetsspecialist Kim Hakkarainen, ställföreträdande chef för juridiska avdelningen Kerstin Bynander, tillförordnad sektionschef Charlotta Viktorin, försvarsjurist Anna Saarikoski och, som föredragande, försvarsjurist Kajsa Wahrenby.



Carin Bratt
Chefsjurist



Kajsa Wahrenby

Sändlista

Justitiedepartementet



För kännedom
Försvarsdepartementet

Inom HKV
SC LEDS
LEDS CIO
LEDS PLANEK
MUST