

DATUM  
2019-04-05DNR  
KS/2018:385**Yttrande**Justitiedepartementet  
Ju2018/05292/L4[ju.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:ju.remissvar@regeringskansliet.se)  
[ju.L4@regeringskansliet.se](mailto:ju.L4@regeringskansliet.se)**Yttrande över betänkandet Kompletteringar i nya säkerhets-  
skyddslagen (SOU 2018:82)****Sammanfattning av ärendet**

Lidingö stad har erbjudits möjligheten att lämna synpunkter på betänkandet SOU 2018:85 *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen*. Synpunkter ska lämnas senast den 1 april 2019 men staden har beviljats anstånd till den 5 april.

**Stadsledningskontoret synpunkter**

Lidingö stad välkomnar att nya säkerhetsskyddslagen kompletteras och förtydligas. Det finns behov av tydligare regleringar när det gäller säkerhetsskyddsavtal och utkontraktering. Syftet är att skydda Sveriges säkerhet och förslagen kommer ur det perspektivet att leda till välkomna förbättringar.

För kommuner kommer förslagen att innebära en del utmaningar, främst genom en kraftigt utökad administrativ börda, tillkommande kostnader och inskränkningar i det kommunala självstyret. Lidingö stad vill därför lämna synpunkter inom följande områden

- Avsaknad av kommunal kompetens i utredningen
- Säkerhetsskyddsavtal
- utkontraktering och överlåtelse
- Viten och sanktionsavgifter
- Säkerhetsskyddsanalys
- Säkerhetsskyddschefen
- Tillsyn och rådgivning
- Det kommunala självstyret
- Finansieringsprincipen

**Avsaknad av kommunal kompetens i utredningen**

Lidingö stad kan inte se att det i utredningens arbete har deltagit någon med kommunal kompetens. Lidingö stad ser det som en brist då förslagen i betänkandet påverkar landets 290 kommuner samt deras kommunala bolag och kommunalförbund.

Det innebär dels att flera av de förslag som föreslås kommer dels innebära onödigt omfattande byråkratiska krav för kommuner utan att de bedöms höja säkerhetsskyddet nämnvärt och dels att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna som förslagen innebär inte beaktats i tillräcklig omfattning.

## **Säkerhetsskyddsavtal**

### *En omfattande och obefogad administrativ börda för kommuner*

I betänkandet föreslås att kommuner under vissa förutsättningar ska ingå säkerhetsskyddsavtal inför samverkan eller samarbeten med andra kommuner och offentliga aktörer (2 kap. 1 a § säkerhetsskyddslagen).

Lidingö stad avstyrker förslaget då det innebär en omfattande administrativ börda för bland annat kommuner, kommunala bolag och kommunalförbund utan att det bedöms tillföra någon nämnvärd förbättring av säkerhetsskyddet. Förslaget kan dessutom leda till en försämring av kommuners övergripande säkerhetsskyddsarbete då omfattande personella resurser kommer behövas för att utforma, ingå och följa upp alla säkerhetsskyddsavtal som behöver ingås med andra offentliga aktörer.

Det är vanligt att kommuner samverkar i stor omfattning med andra offentliga aktörer som myndigheter, regioner, länsstyrelser och kommuner samt inom och mellan den egna kommunens förvaltningar, kommunala bolag och kommunalförbund. Återtagandet av den svenska totalförvarsplaneringen och utgångspunkten att krisberedskapen ska ligga till grund för det civila försvaret kommer medföra att flera offentliga och enskilda verksamheter kommer omfattas av säkerhetsskydd. Flera av de samverkansformer som bedrivs kan med anledning därav beröra säkerhetskänslig verksamhet eller innefatta säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Förslaget innebär att samverkan och samarbeten mellan kommuner och andra offentliga aktörer behöver regleras genom säkerhetsskyddsavtal. Dessa avtal ska ingås mellan var och en av de ingående samverkansparterna, vilket kommer leda till många avtal som ska administreras. Utöver det omfattande arbetet med att ta fram, förhandla om och följa upp säkerhetsskyddsavtalen så behöver varje aktör även säkerhetspröva, registerkontrollera och säkerhetsklassinplacera samt utbilda de andra samverkansparternas medarbetare. Samverkansparternas säkerhetskänsliga verksamhet omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser, vilket innebär att de redan ska ha ett säkerhetsskyddsarbete och ha säkerhetsprövat och utbildat sina egna medarbetare som deltar i säkerhetskänslig verksamhet eller som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Samverkansparterna är också redan underställda en tillsynsmyndighet gällande tillsyn av deras säkerhetsskyddsarbete. Enligt Lidingö stad kommer förslaget innebära en omfattande, ineffektiv, kostsam och resurskrävande administrativ börda för alla inblandade aktörer samt för tillsynsmyndigheter och för Säkerhetspolisen, utan att ansträngningarna bedöms leda till ett ökat säkerhetsskydd i någon egentlig mening.

Som exempel kan nämnas det aktörsgemensamma forumet Samverkan Storstockholmsregionen (SSR) där det ingår 37 offentliga samhällsaktörer som samverkar i syfte att öka samhällets motståndskraft och länets förmåga att hantera omfattande samhälls-

störningar. Konsekvensen av förslaget kan bli att varje aktör behöver ingå upp till 36 säkerhetsskyddsavtal med de andra aktörerna inom SSR. Förutsatt att varje aktör behöver säkerhetsklassinplacera tio personer hos de övriga samhällsaktörerna blir det totalt 360 personer som ska säkerhetsprövas, registerkontrolleras och inplaceras för varje aktör. Säkerhetspolisen kommer i sin tur behöva behandla sammanlagt 13 320 framställningar om registerkontroller från de 37 samhällsaktörerna.

Lidingö stad kan inte komma till annan slutsats än att den administrativa bördan skulle urholka syftet med förslaget. Administrationen skulle bli så komplex och omfattande att den utökade regleringens syfte, att stärka Sveriges säkerhet, kommer bli svår att uppnå. Förslaget riskerar dessutom bli kontraproduktivt, då en oskäligt stor del av kommuners begränsade resurser kommer behöva läggas på att administrera säkerhetsskyddsavtal mellan offentliga samverkansparter som redan omfattas av säkerhetsskyddslagen bestämmelser. Målkonflikter och resursbrist kan leda till nedprioriteringar inom det övriga säkerhetsskyddsarbetet. Därmed kan förmågan att skydda säkerhetskänslig verksamhet och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter från främmande makt och andra externa kvalificerade hotaktörer nedgå som ett resultat av förslaget.

För att fullgöra dessa tillkommande administrativa uppgifter kommer Lidingö stad behöva anställa personal med relevant kompetens inom säkerhetsskyddsområdet. Det råder redan i dag brist på sådan personal. Den nya säkerhetsskyddslagens utökade omfattning och återtagandet av den svenska totalförvarsplaneringen medför ett utökat behov hos många aktörer att rekrytera personal med denna kompetens, vilket bidrar till en ännu större personalbrist. Det innebär att det kommer bli ännu svårare och mer kostsamt för kommunen och för alla andra berörda aktörer att attrahera, anställa och behålla medarbetare med sådan högt efterfrågad kompetens.

Den mycket omfattande administrativa bördan att ingå säkerhetsskyddsavtal inför samverkan eller samarbeten gäller bara om den utomstående parten kan få tillgång till uppgifter i säkerhetsskyddsklassificeringsnivån *konfidentiell* eller högre (2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen). Lidingö stad befarar att många aktörer i möjligaste mån kommer hålla nere uppgifternas säkerhetsskyddsklassificeringsnivå till *begränsat hemligt* för att undvika den extra pålaga som en högre klassificeringsnivå skulle innebära. Det behöver naturligtvis inte vara till nackdel för Sveriges säkerhet om klassificeringen är korrekt utförd och baseras på en konsekvensanalys istället för av administrativa och kostnads-mässiga skäl. Lidingö stad anser dock att det finns en påtaglig risk att dessa uppgifter kommer ges en lägre säkerhetsskyddsklassificeringsnivå än vad de egentligen borde, vilket därmed innebär att de inte ges ett tillräckligt säkerhetsskydd, i syfte att undgå den omfattande administrativa bördan som förslaget kommer att innebära.

***Kommuner bör undantas från kravet att ingå säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten med andra offentliga aktörer***

I betänkandet föreslås att statliga myndigheter som samverkar eller samarbetar med andra myndigheter ska vara undantagna kravet att ingå säkerhetsskyddsavtal (2 kap. 1 a § säkerhetsskyddslagen).

Lidingö stad anser att undantaget för statliga myndigheter är motsägelsefullt, då det i betänkandet tydligt framgår att ”om det inte ställs krav på säkerhetsskyddsavtal i alla

relevanta situationer där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet ska exponeras för utomstående, ökar sannolikheten för att motparten inte vidtar de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs. Detta gäller även om den utomstående parten också bedriver säkerhetskänslig verksamhet och därmed omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser.” Lidingö stad ställer sig därför frågande till varför inte säkerhetsskyddet ska vara reglerat vid samverkan och samarbeten mellan statliga myndigheter. Om statliga myndigheter undantas från kravet så anser Lidingö stad att även kommuner ska omfattas av undantaget.

I betänkandet anges att skälet till varför kommuner inte ska undantas är för att det kan råda spänningsförhållanden mellan statliga och kommunala intressen. Lidingö stad har svårt att se varför en statlig myndighet som företräder nationella intressen och en kommun som företräder lokala intressen inte skulle ha samma intresse att värna Sveriges säkerhet, invånarnas liv och hälsa, samhället funktionalitet och medborgarnas demokratiska friheter. Varje svensk invånare är medlem i en kommun, så kommuner bör ha minst lika stort intresse som staten att skydda sina kommuninvånares liv och hälsa. Kommuner ansvarar också för många samhällsviktiga verksamheter och är enligt det geografiska områdesansvaret och socialtjänstlagen ansvarig att tillhandahålla stöd och hjälp åt de som bor, arbetar och vistas inom kommunens geografiska område. Vidare är kommuner, liksom staten, beroende av en väl fungerande demokrati och att allmänhetens förtroende för det demokratiska systemet och beslutsprocesserna är högt.

I betänkandet argumenteras också för att kommuner inte ska vara undantagna kravet genom att nämna två i sammanhanget irrelevanta exempel där det tidigare funnits ett spänningsförhållande mellan kommunala och statliga intressen. Exempelen rör uthyrning av hamnkapacitet till en utländsk leverantör på Gotland och i Blekinge. Dessa exempel är naturligtvis allvarliga ur perspektivet Sveriges säkerhet, men de rör inte frågan om huruvida det ska krävas säkerhetsskyddsavtal inför samverkan eller samarbeten mellan svenska offentliga aktörer. Lidingö stad har därför svårt att se på vilket sätt dessa exempel är relevanta för diskussionen. För att skapa perspektiv och balansera resonemanget som betänkandet för fram så är det viktigt att påminna om att det finns 290 kommuner i Sverige och att dessa tillsammans stod för 69 % av alla annonserade upphandlingar 2016, enligt Upphandlingsmyndighetens statistik. Dessa två exempel bör, förutom att de rör en helt annan fråga, även betraktas som undantag som inte gör diskussionen rättvisa. För sakens skull vill Lidingö stad framhålla att det i närtid finns flera medialt uppmärksammade exempel på när även statliga myndigheter brustit i säkerhetsskyddet på sätt som äventyrat Sveriges säkerhet. Transportstyrelsen och Affärsverket svenska kraftnäts hantering skulle enligt samma resonemang som förs fram i betänkandet kunna användas för att exemplifiera vikten av att även statliga myndigheter ska ingå säkerhetsskyddsavtal inför samverkan och samarbeten, särskilt beaktandes att dessa två myndigheter dessutom är tillsynsmyndigheter inom säkerhetsskyddsområdet (7 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen).

Om det skulle uppstå motstridiga intressen mellan staten och kommuner så bör dessa kunna omhändertas genom åtgärder som särskilda säkerhetsbedömningar, lämplighetsprovningar och samrådsförfaranden som föreslås i betänkandet (2 a kap. 2-3 §§ säkerhetsskyddslagen). Frågan berörs också i kommittédirektivet *Förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet* (Dir 2017:31) som handlar om att bedöma om totalförsvarets

behov och ansvarsförhållandena mellan stat, kommun och enskilda är tillräckligt tydliga och reglerade.

I betänkandet resoneras också om att det vid långvariga samarbeten, där det kan finnas en hög grad av ömsesidig lojalitet och förståelse för den andra partens verksamhet och skyddsvärden, kan innebära mindre behov att reglera säkerhetsskyddet hos den andra parten. Lidingö stad anser att detta synsätt är särskilt relevant för den kommunala samverkan eftersom kommuner, till skillnad från statliga myndigheter, har liknande verksamhetsuppdrag och därmed god förståelse för den andra kommunens skyddsbehov. Även av denna anledning har Lidingö stad svårt att se varför endast statliga myndigheter ska undantas från kravet på att ingå säkerhetsskyddsavtal inför samverkan och samarbeten och inte kommuner.

I betänkandet anges att om det endast förekommer uppgifter i säkerhetsskyddsklassificeringsnivån *begränsat hemlig* så finns det inte någon skyldighet att ingå ett säkerhetsskyddsavtal eftersom säkerhetsskyddade upphandlingar med säkerhetsskyddsavtal föranleder kostnader. Lidingö stad ställer sig tveksamma till om kostnads-skäl ska vara en avgörande faktor till varför uppgifter som rör Sveriges säkerhet inte ska behöva ges ett säkerhetsskydd. Bestämmelsen kommer innebära en utökad kostnad för verksamheter som berörs av bestämmelsen, däribland kommuner. Om kostnad är ett giltigt skäl så anser Lidingö stad att kommuner bör undantas från kravet att behöva ingå säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten av denna anledning.

#### ***Verksamhetsutövarens rätt att i efterhand revidera säkerhetsskyddskraven***

I betänkandet föreslås att det i säkerhetsskyddsavtalet ska anges att verksamhetsutövaren har rätt att revidera avtalet om det krävs på grund av ändrade förhållanden (2 kap. 6 a § 2 säkerhetsskyddslagen).

Lidingö stad avstyrker förslaget då det kan leda till oklarhet kring vem som ska stå för de ökade kostnader som en utökning av kraven rimligen kan leda till för den privata utföraren. Eftersom utförarens utbud och pris är reglerat genom ett bindande affärsavtal med den upphandlande kommunen så är det oklart i vilken omfattning kommunen kan anses ha rätt att ändra kravställningen efter att säkerhetsskyddsavtalet och affärsavtalet ingåtts. De tillkommande kraven kan också innebära en väsentlig förändring av upphandlingsföremålet, vilket kan leda till att upphandlingen blir ogiltig och behöver göras om. Kommunen kan därmed bli ersättningskyldiga den utförare som vann upphandlingen och som kommunen ingick ett bindande affärsavtal med. Lidingö stad anser inte att förslaget är tillräckligt utrett. Lidingö stad ställer sig också tveksam till om den föreslagna konstruktionen följer de avtalsrättsliga grunder som lagarna om offentlig upphandling vilar på.

Lidingö stad anser också att förslaget medför en ökad osäkerhet för de leverantörer som ingår i upphandlingen. En ökad osäkerheten kring vilka krav som slutligen kommer gälla och oklara finansieringsprinciper kan leda till färre anbudsgivare vid offentliga upphandlingar, eller att anbudsgivarna lägger på en ”riskpremie” som kompensation för de okända riskerna. I båda fallen riskerar offentliga upphandlingarna att fördras.

### ***Tillsynsmyndighetens möjlighet att förelägga om ytterligare åtgärder***

I betänkandet föreslås att tillsynsmyndigheterna ska kunna utfärda förelägganden och vidta tvångsåtgärder i samband med utkontraktering, överlåtelse, samverkan och samarbeten. Tillsynsmyndigheten ska också kunna förelägga verksamhetsutövaren och den utomstående parten att vidta de åtgärder som anses nödvändiga för att förhindra skada för Sveriges säkerhet. (2 a kap. 3, 5, 7 och 12 §§ säkerhetsskyddslagen).

Lidingö stad föreslår att kravet omformuleras då det kan uppstå negativa konsekvenser om tillsynsmyndigheten tillåts kravställa direkt på en privat utförare som upphandlats av en kommun. Förslaget kan innebära att det inte finns en samlad kravspecifikation hos den upphandlande kommunen. Det kan leda till att kommunen varken känner till eller tar fullt ansvar för de tillkommande krav som ställs av tillsynsmyndigheten. Förslaget medför också en otydlighet om det är kommunen eller tillsynsmyndigheten som ska ansvara för följa upp de tillkommande kraven. Det kan också uppstå oklarheter om det är kommunen eller tillsynsmyndigheten som ska stå för de tillkommande kostnader som en utökning av kraven rimligen kan leda till för den privata utföraren. Eftersom utförarens pris och utbud är reglerat genom ett bindande affärsavtal med den upphandlande kommunen så är det oklart i vilken omfattning kommunen kan anses vara ersättningsskyldig för de tillkommande krav som tillsynsmyndigheten ställer på utföraren. De tillkommande kraven kan också innebära en väsentlig förändring av upphandlingsföremålet. Det kan leda till att kommunen, utan möjlighet att påverka tillsynsmyndighetens utökade kravställning, kan behöva göra om upphandlingen och även riskera att bli skadeståndsskyldig till den utförare som vann upphandlingen och som kommunen ingått ett bindande affärsavtal med. Lidingö stad anser att förslaget inte är tillräckligt utrett när det gäller gränsdragning och finansieringsprinciper mellan den upphandlande parten, den utomstående parten och tillsynsmyndigheten. Lidingö stad ställer sig också tveksam till om den föreslagna konstruktionen följer de avtalsrättsliga grunder som lagarna om offentlig upphandling vilar på.

Lidingö stad bedömer också att förslaget kan tillföra en ökad osäkerhet, och därmed risk, för de utomstående parterna som ingår i upphandlingen. Ökad osäkerhet och oklara finansieringsprinciper kan leda till färre anbudsgivare i samband med offentliga upphandlingar eller att anbudsgivarna lägger på en ”riskpremie” som kompensation för de okända riskerna. I båda fallen riskerar offentliga upphandlingarna att fördyras.

Av de skäl som anges ovan så anser Lidingö stad att det vore lämpligare att tillsynsmyndigheten endast tillåts ställa krav på den upphandlande parten och att övriga delar av förslaget utreds vidare.

### **Utkontraktering och överlåtelse**

#### ***Skilda krav vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet jämfört med upphandling***

I betänkandet föreslås att den verksamhetsutövare som avser överlåta säkerhetskänslig verksamhet som kan leda till inte obetydlig, allvarlig eller synnerligen allvarlig skada (motsvarande säkerhetsskyddsklassificeringsnivån *konfidentiell* eller högre) ska innan förfarandet samråda med tillsynsmyndigheten (2 a kap 7 § säkerhetsskyddslagen).

Vid upphandling, samverkan eller samarbeten som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal jml 2 kap. 6 § så ska verksamhetsutövaren samråda med tillsynsmyndigheten först om förfarandet innebär att den utomstående parten kan få tillgång till uppgifter i säkerhetsskyddsklassificeringsnivån *hemlig* eller högre utanför verksamhetsutövarens lokaler. Detsamma gäller om verksamhetsutövaren gör en upplåtelse som kan ge den utomstående parten tillgång till säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet (2 a kap. 3 §).

Lidingö stad anser att kraven för att skydda uppgifter i säkerhetsskyddsklassificeringsnivån *konfidentiell* bör harmoniseras. Enligt förslaget krävs samrådsförfarande med tillsynsmyndigheten innan en verksamhetsutövare överlåter säkerhetskänslig verksamhet som motsvarar säkerhetsskyddsklassificeringsnivån *konfidentiell* till en extern part. Det är en diskrepans jämfört med kraven vid säkerhetsskyddade upphandlingar. Då krävs samråd med tillsynsmyndigheten först om en extern part får ta del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassificeringsnivån *hemlig* utanför verksamhetsutövarens lokaler eller deltar i säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. Lidingö stad kan inte se att det gör någon skillnad för Sveriges säkerhet om en extern part får del av uppgifter genom överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet eller om det sker genom upphandling till en säkerhetskänslig verksamhet.

#### ***Orimligt krav på en aktieägare som vill överlåta aktier***

I betänkandet föreslås att den som äger aktier eller andelar i ett bolag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska innan dessa överlåts göra en särskild säkerhetsbedömning och lämplighetsprövning, samt under vissa förutsättningar även samråda med tillsynsmyndigheten (2 a kap. 7 § säkerhetsskyddslagen).

Lidingö stad föreslår att kravet omformuleras så att det endast omfattar den som äger ett visst antal aktier i bolaget. För en person som endast äger enstaka aktier anses kravet enligt nuvarande lydelse vara orimligt högt ställt. En person som endast äger en eller ett fåtal aktier kan rimligtvis inte förväntas ha, eller kunna skaffa sig tillräckligt inflytande för att få sådan insyn i och kunskap om bolaget som krävs för att kunna göra en särskild säkerhetsbedömning och lämplighetsprövning. Lidingö stad anser även att det är oklart på vilka sätt och under vilka förutsättningar en aktieägare ska samråda med tillsynsmyndigheten enligt vad som anges i bestämmelsen.

#### ***Handläggningstiden för samrådsförfarandet hos tillsynsmyndigheten bör regleras***

I betänkandet föreslås att en verksamhetsutövare ska samråda med tillsynsmyndigheten innan verksamhetsutövaren inleder ett förfarande som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal eller överlåter säkerhetskänslig verksamhet. Om samrådsskyldigheten inte fullgörs så är överlåtelsen ogiltig och tillsynsmyndigheten ska ta ut en sanktionsavgift från verksamhetsutövaren (2 a kap. 3, 6-7 och 9 §§ samt 4 b. kap 2 § 7-8 säkerhetsskyddslagen).

Lidingö stad anser att det bör införas en bestämmelse som reglerar tillsynsmyndighetens handläggningstid vid dessa samrådsförfaranden. Det är angeläget att samråd sker inom en viss tid eftersom samrådsskyldigheten innebär en inskränkning i kommunernas självbestämmanderätt om hur verksamhet ska bedrivas.

## Viten och sanktionsavgifter

### *Stort spann för sanktionsavgifter*

I betänkandet föreslås att tillsynsmyndigheterna får besluta om förelägganden och ta ut sanktionsavgifter eller viten från verksamhetsutövare som inte uppfyller vissa av lagens bestämmelser (4 b kap. 1-3 §§ säkerhetsskyddslagen).

Lidingö stad avstyrker förslaget då ordalydelsen i bestämmelsen är för oprecis och kan leda till att skyddet av Sveriges säkerhet prissätts.

I betänkandet finns inga detaljerade skrivningar om vilka typer av överlåtelser som kan generera vilken sanktionsavgift. Det lämnar åt tillsynsmyndigheterna att göra den bedömningen. Lidingö stad anser att det finns en påtaglig risk att beloppet för liknande incidenter kan skilja sig åt mellan olika tillsynsmyndigheter. Det spann som anges för sanktionsavgiften är mellan 5000 kronor och 10 miljoner kronor. Det är ett mycket stort spann och lämnar åt tillsynsmyndigheterna att skapa praxis. Det bör förtydligas vilka typer av överträdelser som kan föranleda den lägre respektive den högre sanktionsavgiften.

Sanktionsavgiftens storlek ska bland annat bestämmas utifrån ”de kostnader som den avgiftsskyldige undvikit till följd av överträdelser”. Säkerhetsskyddslagens syfte är att skydda Sveriges säkerhet. Lidingö stad anser att verksamhetsutövarens kostnadsbesparingar är oväsentliga i sammanhanget och att sanktionsavgiftens storlek endast bör bestämmas beaktandes den skada på Sveriges säkerhet som underlåtelser gett upphov till.

Lidingö stad anser att det finns både fördelar och nackdelar med sanktionsavgifter. En fördel är att avgiften kan skapa incitament för verksamhetsansvariga att följa lagen på samma sätt som skedde när dataskyddsförordningen trädde i kraft. En allvarlig negativ konsekvens är att skyddet av Sveriges säkerhet prissätts och att både offentliga och privata aktörer kan börja kalkylera sina åtaganden utifrån sanktionsavgifternas belopp och risken att bli påkommen jämfört med kostnaden att införa en kostsam åtgärd.

### *Oklart vad som kan anses vara en ursäktlig överträdelse*

I betänkandet föreslås att tillsynsmyndigheten ska ta ut en sanktionsavgift om verksamhetsutövaren inte uppfyller vissa av lagens bestämmelser. Sanktionsavgiften får dock efterges helt eller delvis om överträdelserna är ringa eller ursäktliga eller om det annars skulle vara oskäligt att ta ut avgiften (4 b kap. 2 och 5 §§ säkerhetsskyddslagen)

Lidingö stad anser att det blir en bedömning av tillsynsmyndigheten om vad som avses med att en överträdelse är ringa eller ursäktlig och att det kan vara svårt att förutse innan en praxis har vuxit fram. Det finns i betänkandet inget resonemang om vad ”oskäligt” innebär eller under vilka förutsättningar eller förhållanden det kan vara ”ursäktligt” att inte tillämpa säkerhetsskyddslagens bestämmelser.



## Säkerhetsskyddsanalys

### *Särskild säkerhetsbedömning och lämplighetsprövning bör göras inom ramen för en säkerhetsskyddsanalys*

I betänkandet föreslås att det ska göras en särskild säkerhetsbedömning och en lämplighetsprövning innan verksamhetsutövaren inleder ett förfarande som avser krav på säkerhetsskyddsavtal (2 a kap. 2 § säkerhetsskyddslagen).

Av 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) framgår att verksamhetsutövaren ska utreda behovet av säkerhetsskydd genom en säkerhetsskyddsanalys och med utgångspunkt i analysen planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs.

Lidingö stad anser att sådan särskild säkerhetsbedömning och lämplighetsprövning som föreslås istället borde ingå som en del i den säkerhetsskyddsanalys som ändå behöver göras. Vid säkerhetsskyddsanalys finns ofta en redan etablerad metod som används och som Säkerhetspolisen ger ut vägledning om. Även om bedömningen inför säkerhetsskyddsavtal bara gäller en del av det verksamhetsområde som säkerhetsskyddsanalysen omfattar så kan samma metod och terminologi med fördel användas även vid bedömningen av säkerhetsskyddsbehovet inför en upphandling, samverkan eller samarbete. Det blir annars många begrepp och metoder för en organisation att hålla reda på, vilken riskerar att försvåra förståelsen för lagstiftningen och minska regelefterlevnaden.

### *Onödigt kostsam administration genom krav på att säkerhetsskyddsanalysen ska uppdateras årligen*

I betänkandet föreslås att säkerhetsskyddsanalysen ska uppdateras åtminstone årligen (2 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen).

Lidingö stad avstyrker förslaget då det kommer innebära ett betydande administrativt merarbete, och därmed tillkommande kostnader, för kommuner som inte kan anses vara försvarbara. Förändringen från att säkerhetsskyddsanalysen ska hållas uppdaterad till att analysen ”ska uppdateras årligen”, även om det inte föreligger något revideringsbehov, bedöms inte tillföra någon nämnvärd förbättring av säkerhetsskyddet utan endast utökad byråkrati och administration.

Den säkerhetskänsliga verksamhet som säkerhetsskyddsanalysen omfattar förändras sannolikt inte särskilt mycket från år till år. Om verksamheten förändras i sådan omfattning att det krävs en revidering av säkerhetsskyddsanalysen så finns det redan krav på att analysen ska uppdateras. Förslaget innebär att kommunen årligen behöver uppdatera sin säkerhetsskyddsanalys, i många fall utan andra skäl än rent byråkratiska. En sådan årlig uppdatering innebär att kommunen behöver ta fram en reviderad analys som ska handläggas, beredas och fastställas enligt kommunens vanliga berednings- och beslutsprocesser, även om det inte finns något faktiskt ändringsbehov.

Lidingö stad bedömer att bestämmelsen kommer innebära ökade kostnader för kommuner, dels genom handläggning av ärendet och dels genom de säkerhetsskydds-

åtgärder som kan behöva vidtas för att skydda uppgifterna i säkerhetsskyddsanalysen under ärendeberedningen och i samband med fastställandet av handlingen.

## **Säkerhetsskyddschefen**

### *Säkerhetsskyddschefens roll riskerar att försvagas*

I betänkandet föreslås att det ska finnas en säkerhetsskyddschef om det inte är uppenbart obehövligt. Säkerhetsskyddschefen ska leda och samordna säkerhetsskyddsarbetet samt kontrollera att verksamheten bedrivs i enlighet med lagens bestämmelser. Säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd den person som är ansvarig för verksamhetsutövarens verksamhet (2 kap. 6 c § säkerhetsskyddslagen).

Lidingö stad avstyrker förslaget att utöka säkerhetsskyddschefens roll till att också gälla ansvar att leda och samordna säkerhetsskyddsarbetet.

I förslaget utökas säkerhetsskyddschefens roll jämfört med tidigare. Denna ska nu ansvara både för att leda, samordna och utöva kontroll av säkerhetsskyddsarbetet. Tidigare innebar rollen endast att utöva kontroll av arbetet. Även om intentionen med att stärka säkerhetsskyddschefens roll och mandat är god så bedömer Lidingö stad att förändringen snarare kan leda till en försvagning av rollen. För det första finns en risk att de verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet fjärrar sig ännu mer från säkerhetsskyddsarbetet om säkerhetsskyddschefen ansvarar för att leda och samordna deras säkerhetsskyddsarbete. Verksamheten kan därmed tolka bestämmelsen som att det är "någon annan" som ansvarar för att bedriva det säkerhetsskyddsarbete som behövs inom verksamheten. För det andra riskerar säkerhetsskyddschefens roll att försvagas om denna åläggs ansvar att leda och samordna säkerhetsskyddsarbetet eftersom den viktiga kontrollverksamheten riskerar att nedgå med anledning av den tid och de resurser som ledningen och samordningen kommer att kräva. I många kommuner är säkerhetsskyddscheffsbefattningen dessutom endast en tillikauppgift, vilket gör att resurserna för säkerhetsskyddsarbetet redan är starkt begränsade. För det tredje riskerar säkerhetsskyddschefens roll att försvagas genom att det närmast uppstår en jävssituation om säkerhetsskyddschefen ska kontrollera det säkerhetsskyddsarbete som denna ansvarar för att leda och samordna. Det kan inte undvikas att brister som identifieras och den kritik som riktas mot säkerhetsskyddsarbetet direkt eller indirekt blir självkritik.

I en kommunal organisation med flera kommunala myndigheter kan det uppstå osäkerhet om bestämmelsen innebär krav på en säkerhetsskyddschef per myndighet eller en per kommun. Det kan också vara oklart vem säkerhetsskyddschefen är underställd i en kommunal organisation som är fördelad på flera myndigheter. I en statlig myndighet är antagligen den organisatoriska placeringen och ledningsförhållandena enklare.

Förslaget att tillskriva säkerhetsskyddschefen ett utökat ansvar och arbetsuppgifter är enligt Lidingö stad inte lämpligt, då rollen endast behöver finnas om det inte är uppenbart obehövligt. Det kan därmed finnas säkerhetskänsliga verksamheter där det bedrivs säkerhetsskyddsarbete utan krav på en säkerhetsskyddschef.

Därutöver anser Lidingö stad att lagstiftaren i möjligaste mån ska undvika att reglera hur en kommun fördelar mandat, ansvar och arbetsuppgifter inom den kommunala organisationen.

## **Tillsyn och rådgivning**

### ***Överblick och samordning av tillsynsverksamheten samt kompetensförsörjning försvåras genom uppdelning av tillsynsansvaret***

I betänkandet redogörs för att tillsynsmyndigheterna idag saknar en överblick över tillsynsobjekten och att kompetensen inom tillsynsverksamheten behöver öka. Lidingö stad instämmer i att det behövs en bättre övergripande samordning av tillsynsarbetet. Mot bakgrund av de brister som redogörs för i betänkandet så har Lidingö stad svårt att se fördelen med att dela upp tillsynsansvaret på flera tillsyns- och samordningsmyndigheter enligt vad som föreslås.

I betänkandet anges att den tillsyn som Säkerhetspolisen under många år ansvarat för inte fungerat fullt ut. Enligt förslaget ska Säkerhetspolisen i stället fokusera endast på de mest säkerhetskänsliga verksamheterna medan fyra länsstyrelser ska ansvara för tillsynen över bland annat kommunerna (7 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen). Om det finns ”särskilda skäl” får Säkerhetspolisen dock överta tillsynsansvaret från någon av de andra utpekade tillsynsmyndigheterna (7 kap. 2 §). Lidingö stad anser att det är oklart när och under vilka förutsättningar som Säkerhetspolisen har rätt att överta tillsynsansvaret över kommunal verksamhet. För en kommun kan förslaget innebära att tillsynsansvaret för hela kommunen övertas av Säkerhetspolisen medan de övriga kommunerna i länet är underställda länsstyrelsen i tillsynsärenden. Den samordning och överblick som eftersträvas riskerar att splittras med en sådan uppdelning. Splittringen och osäkerheten kan förvärras ytterligare om endast en del av kommunens verksamhet underställs Säkerhetspolisen medan kommunens övriga verksamheter fortfarande är underställda länsstyrelsen i tillsynsärenden. Konsekvensen torde rimligen bli att den överblick som eftersträvas uteblir helt eller delvis. I värsta fall kan förslaget medföra att tillsynen blir ännu mer splittrad än vad den är i dag.

Om Säkerhetspolisen övertar tillsynsansvaret ska den ordinarie tillsynsmyndigheten informeras (7 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen). Samma sak ska gälla när tillsynsansvaret återförs. Lidingö stad anser att det är en brist att de kommuner som är underställda en tillsynsmyndighet inte behöver informeras vid förändringar i tillsynsansvaret. För att undvika missförstånd är det viktigt att det är tydligt reglerat och kommunicerat vilken tillsynsmyndighet som kommunen ska underkasta sig. Det är särskilt angeläget eftersom tillsynsmyndigheten också ansvarar för att ge vägledning om säkerhetsskydd inom sitt tillsynsområde (7 kap. 11 § säkerhetsskyddslagen).

Förslaget kommer innebära en uppstartssträcka för de tillsynsmyndigheter som får nya uppdrag. Lidingö stad anser att det kan vara mer kostnadseffektivt och ge snabbare effekt om Säkerhetspolisen får behålla tillsynsuppdraget och istället tillförs ytterligare resurser för den verksamheten. Annars kommer alla de nya tillsynsmyndigheterna behöva bygga upp nya verksamhetsområden, rekrytera och utbilda personal, identifiera tillsynsobjekt, ta fram tillsynsmetoder etc. Säkerhetspolisen har redan en god grund och kan rimligen på ett effektivare sätt utöka sin befintliga verksamhet om de tillförs mer

resurser. Lidingö stad ser många fördelar med att samla tillsynen över säkerhetsskyddet hos en tillsynsmyndighet. Kommuner och deras kommunala bolag bör i möjligaste mån kontrolleras av samma tillsynsmyndighet för att denna ska få en överblick över kommunens säkerhetsskydd och kunna lämna adekvat rådgivning och annat stöd. Lidingö stad anser därför att det bör utredas vidare om Säkerhetspolisen kan ges ett samlat tillsynsansvar och utökade resurser.

Lidingö stad bedömer att det finns kompetensbrist inom säkerhetsskyddsområdet i allmänhet och inom tillsynsområdet i synnerhet. Det torde rimligen bli svårt att bemanna alla tillsynsmyndigheter med kompetent och erfaren personal. Även av det skälet kan det vara mer effektivt att kraftsamla tillsynskompetensen till en myndighet. Bristen på kompetent personal kommer sannolikt öka ytterligare dels på grund av det utökade personalbehovet med anledning av återtagandet av totalförsvarsplaneringen och dels eftersom fler myndigheter får ett utpekad tillsynsansvar och har behov att rekrytera personal med säkerhetsskydds- och tillsynskompetens. Även om det tidigare varit fler länsstyrelser som haft tillsynsuppdrag så har dessa sannolikt inte haft personal med sådan kompetens anställd i den omfattning som kommer krävas utifrån den nya säkerhetsskyddslagens bestämmelser och de förslagen som ges i betänkandet.

Kommunerna befinner sig i uppbyggnadsfasen i arbetet med att återta totalförsvarsplaneringen. Kommunerna har starkt behov av handfast stöd och rådgivning från länsstyrelserna. Lidingö stad ser en risk att den goda samverkan som Stockholmskommunerna har med Länsstyrelsen i Stockholm kommer utebli om denna blir tillsynsmyndighet över kommunerna. Det finns en påtaglig risk att länsstyrelserna blir försiktigare och mer restriktiva med stöd och rådgivning för att inte hamna i mål- eller intressekonflikter i förhållande till tillsynsuppdraget. Det kan innebära att stödet uteblir men också att kommunerna upplever att de behöver ”mörka” sakfrågor för att inte exponera säkerhetsbrister som kan leda till tillsynsärenden i stället för att få stöd. Det är även ur det perspektivet mer fördelaktigt om Säkerhetspolisen kvarstår som tillsynsmyndighet över kommunerna.

### ***Tillsynsmyndigheten kommer alltid ha möjlighet att stoppa en verksamhetsutövarers utkontraktering***

I betänkandet föreslås att innan en verksamhetsutövare inleder ett förfarande som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal, där den utomstående parten kan få tillgång till eller möjlighet att förvara säkerhetsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen *hemlig* eller högre utanför verksamhetsutövarens lokaler, så ska verksamhetsutövaren samråda med tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder eller besluta att verksamhetsutövaren inte får genomföra det planerade förfarandet. Ett sådant föreläggande eller förbud får endast beslutas om skälen för åtgärden uppväger den skada eller annan olägenhet som åtgärden medför för allmänna eller enskilda intressen. (2 kap. 6 § och 2 a kap. 1 och 3 §§ säkerhetsskyddslagen)

Lidingö stad anser att det kan vara svårt för tillsynsmyndigheten att göra en adekvat bedömning av vilka konsekvenser interveneringen medför eftersom myndigheten inte kan antas ha någon djupare insyn i eller kunskap om den verksamhet som berörs eller vilka särskilda behov eller omständigheter som ligger till grund för utkontrakteringen,

samverkan eller samarbetet. Eftersom det i även ska inrättas flera tillsynsmyndigheter så kan besluten variera mellan de olika myndigheterna innan praxis hunnit etablerats, vilket kan inverka på den rättsliga förutsägbarheten och kommunernas självstyre.

Lidingö stad bedömer att tillsynsmyndigheten i praktiken alltid kommer kunna stoppa en verksamhetsutövers planerade förfarande genom att hänvisa till det överordnade behovet av att skydda Sveriges säkerhet från omfattande skada. Bestämmelsen gäller endast gäller för uppgifter i de två högre säkerhetsskyddsklassnivåerna *hemlig* eller *kvalificerat hemlig*. Därmed kan en tillsynsmyndighet med enkelhet argumentera för att behoven att skydda Sveriges säkerhet från allvarlig eller synnerligen allvarlig skada alltid kan förväntas överväga den skada eller annan olägenhet som föreläggandet eller förbudet medför för allmänna eller enskilda intressen hos den som påverkas av beslutet.

Lidingö stad vill belysa konsekvensen av förslaget och den relativt långtgående påverkan på det kommunala självstyret som bestämmelsen kan innebära i praktiken.

### ***Oklart när och varför samordningsmyndigheternas ska kunna överta tillsynsansvaret***

Säkerhetspolisen föreslås tillsammans med Försvarmakten bli samordningsmyndigheter för tillsynsmyndigheterna (7 kap. 1 a § säkerhetsskyddsförordningen).

I betänkandet framgår att samordningsmyndigheterna ska tillfälligt eller beständigt kunna överta tillsynsansvaret för en viss verksamhet från tillsynsmyndigheten bland annat för att det ”på grund av förändrade omständigheter är nödvändigt att snabbt kunna agera och se till att åtgärder vidtas”. Lidingö stad har svårt att se varför den ordinarie tillsynsmyndigheten inte kan anses ha samma förmåga att agera snabbt. Lidingö stad anser vidare att det bör tydliggöras eller utredas vidare under vilka förutsättningar ett övertagande av tillsynsansvaret är aktuellt.

### ***Orimligt krav om anmälan vid kännedom om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet***

I betänkandet föreslås att en verksamhetsutövare som får kännedom om någon annan verksamhet planerar att överlåta eller har överlåtit säkerhetskänslig verksamhet så ska detta skyndsamt anmälas till tillsynsmyndigheten (2 kap. 10 § säkerhetsskyddsförordningen).

Lidingö stad föreslår att bestämmelsen omformuleras då den nuvarande lydelsen i praktiken ger ett onödigt och resurskrävande angiverisystem. Så snart en kommun får kännedom om att en aktör planerar att överlåta säkerhetskänslig verksamhet så ska detta anmälas till tillsynsmyndigheten. Det är oklart vad som avses med begreppet ”planerar att överlåta” vilket skapar en osäkerhet om bestämmelsen ska aktualiseras redan när det uppstår ett rykte om en tänkt övergång eller först när övergången är beslutad.

Bestämmelsen gäller dessutom även om den kommun som ansvarar för förändringen redan informerat och samrått med tillsynsmyndigheten. Det betyder alltså att alla planerade överlåtelser som är kända ska anmälas av alla, även om de redan genomförs helt enligt regelverket och därmed inte finns någon fara för Sveriges säkerhet.

Bestämmelsen kommer leda till orimligt höga krav inte bara för alla aktörer som berörs av bestämmelsen utan också för tillsynsmyndigheten som behöver hantera alla aktörers anmälningar. Om exempelvis en av kommunerna i Stockholms län informerar övriga kommuner om en utredning kring att överlåta en säkerhetskänslig verksamhet, så ska alla de övriga 25 kommunerna i länet skyndsamt anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Detsamma gäller om en kommun informerar övriga om att de på sikt planerar att etablera ett kommunalt bolag som ska hantera en säkerhetskänslig verksamhet.

Lidingö stad anser att förslaget kommer innebära ökade kostnader för alla som omfattas av bestämmelsen, däribland kommuner. Alla medarbetare behöver utbildas i vad som kan utgöra säkerhetskänslig verksamhet i utomstående aktörers verksamhet som medarbetarna interagerar med, eftersom dessa medarbetare kan få information om planerade verksamhetsöverlåtelser hos den andra parten. Medarbetarna behöver också utbildas i hur de ska agera om de får kännedom om att någon annan aktör planerar att överlåta eller har överlåtit säkerhetskänslig verksamhet. För att kunna omhänderta skyndsamhetskravet behöver kommunerna också inrätta en beredskapsfunktion som har förmåga att skyndsamt ta emot information från medarbetarna och bedöma huruvida informationen omfattas av anmälningskravet samt skyndsamt kunna anmäla dessa förhållanden till tillsynsmyndigheten.

### ***Oklart vilken aktör som ansvarar för att ge stöd och rådgivning till kommunerna***

I betänkandet föreslås att tillsynsmyndigheterna ska inom sina respektive ansvarsområden lämna vägledning om säkerhetsskydd (7 kap. 11 § säkerhetsskyddsförordningen).

Lidingö stad anser att tillsynsmyndigheterna även bör ges i uppdrag att ge stöd i form av utbildning, vägledning och rådgivning till kommunerna.

### **Det kommunala självstyret**

Det går inte att undvika att förslagen i vissa delar inverkar på det kommunala självstyret. I de fall en kommun ska samråda med tillsynsmyndigheten och denna säger nej kan konsekvensen bli att kommunen inte kan upphandla, utkontraktera, samverka eller samarbeta på de sätt som kommunen finner lämpligast. Det kan få till följd att kommunen inte kan styra över verksamhetens organisering och kommunen kan tvingas anställa personal eller på annat sätt hantera verksamheten utifrån dessa förutsättningarna. Om Sveriges säkerhet är i den andra vågskålen synes det dock svårt att argumentera för att kommunens behov ska väga tyngre, men konsekvenserna och de ekonomiska effekterna för en enskild kommun kan bli stora.

### **Finansieringsprincipen**

Finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommunerna. Flera av de förslag som anges i betänkandet bedöms medföra omfattande kostnader för kommunerna, inte minst i form av lönekostnader. Ett förslag som kommer innebära kostnadsökningar är kravet på säkerhetsskyddsavtal inför upphandlingar och i samband med samverkan och samarbeten med andra offentliga aktörer. Ytterligare krav som kommer innebära kostnadsökningar är kravet att alltid behöva anmäla till tillsynsmyndigheten vid

kännedom om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet samt den hantering som kommer krävas för att årligen uppdatera kommunernas säkerhetsskyddsanalyser.

Lidingö stad anser att det är en allvarlig brist att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna inte övervägts i tillräcklig omfattning i konsekvensutredningen. Enligt Lidingö stad låter utredaren felaktigt påskina att ”förslaget endast kommer medföra en mycket begränsad kostnadsökning för säkerhetskänsliga verksamheter i offentlig regi” och att denna kostnadsökning ska hanteras inom ramen för tillgängliga medel. Lidingö stad anser därmed att utredaren inte fullt ut uppfyllt de överväganden som ska göras enligt kommittéförordningen och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

Lidingö stad anser att det med anledning av den bristande konsekvensutredningen inte går att besluta om förslaget till kompletteringar till säkerhetsskyddslagstiftningen innan utredningen kompletterats med en analys över de faktiska kostnader som förslaget kan antas innebära för Sveriges 290 kommuner och deras kommunala bolag och kommunalförbund.

Daniel Broman  
Tf stadsdirektör

Martin Västberg  
Säkerhetschef