



REMISSYTTRANDE

2022-01-20

FRA beteckning

Dnr 3.2:4237/21:4

Försvarsdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se

Er handläggare

Ert datum

Er beteckning

2021-09-22

Fö2021/00796

FRA handläggare

FRA föreg. datum

FRA föreg. beteckning

Jenny Forslund

Betänkandet Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem (SOU 2021:63)

Försvarets radioanstalt (FRA) har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – följande synpunkter på betänkandet.

Yttrandet inleds med en sammanfattning av FRA:s synpunkter, därefter följer yttrandet betänkandets disposition och avslutas med några övriga synpunkter från FRA. Till yttrandet bifogas FRA:s yttrande den 17 april 2019 över betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82).

Inledning och sammanfattning av FRA:s synpunkter

Inledning

FRA har tillsammans med Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Säkerhetspolisen regeringens uppdrag att fördjupa samverkan inom cybersäkerhetsområdet genom ett nationellt cybersäkerhetscenter (cybersäkerhetscentret). Arbetet bedrivs i nära samverkan med Försvarets materielverk (FMV), Polismyndigheten och Post- och telestyrelsen (PTS). Uppdraget och inriktningen på cybersäkerhetscentrets verksamhet är reglerat i regeringsbeslut den 10 december 2020 (Fö2019/01330).

Sammanfattning av FRA:s synpunkter i huvudsak

FRA bedömer inte att det finns något behov av det uppdrag till FMV som utredningen föreslår i den del det avser framtagande av en nationell gemensam hot-, sårbarhets- och riskbedömning. Regeringen har redan, i det ovan angivna beslutet, gett de berörda myndigheterna i uppdrag att inom ramen för cybersäkerhetscentret tillhandahålla anpassade och aggregerade lägesbilder och analyser avseende hot, sårbarheter och risker. FRA bedömer inte att det behövs något ytterligare uppdrag för att utveckla formerna för detta arbete, inte heller bör ett sådant uppdrag ges till en enskild myndighet. Formerna för arbetet inom cybersäkerhetscentret bör utformas i samverkan med samtliga berörda myndigheter.

FRA avstyrker utredningens förslag till ändringar i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och den numera upphävda säkerhetsskyddsförordningen (2018:658). FRA anser att de skyldigheter som enligt befintligt regelverk åligger verksamhetsutövare inför driftsättning av informationssystem är tillräckliga. Det saknas därför skäl att reglera detta i lag och ge tillsynsmyndigheterna utökade befogenheter. FRA anser också att det vore en alltför ingripande åtgärd att ge tillsynsmyndigheter tillgång till informationssystem för säkerhetskänslig verksamhet. Utredningen har inte belyst effekter och potentiella sårbarheter med ett sådant förslag på ett tillräckligt djupgående sätt. Det är därför svårt att fullt ut överblicka konsekvenserna av förslaget.

FRA anser att det ska vara lätt att göra rätt när det gäller säkerhetsskydd. Säkerhetsskyddslagen med tillhörande förordning har varit föremål för flera och omfattande förändringar på kort tid. Att i detta läge genomföra ytterligare förändringar riskerar att komplicera regelverket och myndigheternas viktiga arbete med säkerhetsskydd. FRA anser inte att detta vore till gagn för Sveriges säkerhet.

12.6 Uppdrag till berörda myndigheter

Utredningen föreslår att FMV ges i uppdrag att, i samråd med de övriga myndigheter som ingår i cybersäkerhetscentret och övriga tillsynsmyndigheter inom säkerhetsskyddsområdet, bl.a. analysera och lämna förslag på formerna för framtagande av en ordning för nationell kravställning som utgör grund för evaluering och/eller certifiering av IKT-produkter, -tjänster och processer i nätverks- och informationssystem i säkerhetskänslig verksamhet. Kravställningen ska grundas på en gemensam hot-, sårbarhets- och riskbedömning.

FRA bedömer inte att det finns något behov av det föreslagna uppdraget, i den del det avser en nationell gemensamt framtagen hot-, sårbarhets och riskbedömning eller formerna för framtagandet av en sådan. Detta mot bakgrund av det befintliga

regeringsuppdrag som FRA, Försvarmakten, MSB och Säkerhetspolisen har. Enligt regeringssuppdraget ska myndigheterna inom ramen för cybersäkerhetscentret:

- Koordinera arbetet för att förebygga, upptäcka och hantera cyberangrepp och andra it-incidenter.
- Förmedla råd och stöd avseende hot, sårbarheter och risker.
- Utgöra en nationell plattform för samverkan och informationsutbyte med privata och offentliga aktörer inom cybersäkerhetsområdet.

Cybersäkerhetscentrets arbete ska bl.a. inriktas på följande områden:

- Tillhandahållande av anpassade och aggregerade lägesbilder och analyser avseende hot, sårbarheter och risker.
- Samordning av stödet till förebyggande skyddsåtgärder, exempelvis tekniska säkerhetsanalyser och kartläggning av verksameters beredskap vid it-incidenter.
- Kunskaps-, kompetens- och informationsutbyte och samverkan med offentliga och privata aktörer, exempelvis avseende detektion, sårbarheter, hot, risker, analys, verktyg och metoder samt internationellt samarbete.

FRA bedömer alltså att det redan finns ett regeringssuppdrag att tillhandahålla en sådan gemensamt framtagen hot-, sårbarhets- och riskbedömning som utredningens förslag delvis syftar till. Det bör inte behövas något särskilt uppdrag om att utveckla formerna för detta arbete, inte heller bör ett sådant uppdrag ges till en enskild myndighet. Formerna för arbetet inom cybersäkerhetscentret bör utformas i samverkan med samtliga berörda myndigheter.

FRA har tolkat utredningens förslag som att det huvudsakliga uppdraget i praktiken blir att ta fram en gemensam hot-, sårbarhets- och riskanalys. Först när en sådan är på plats går det att föreslå en kravställning för vissa produkter. Om det är så att det föreslagna uppdraget snarare syftar till att ta fram en kravställning bör uppdraget preciseras så att det får en tydligare avgränsning till just detta syfte. I den mån ett sådant uppdrag om kravställning skulle kräva en mer preciserad och anpassad hot-, sårbarhets- och riskanalys från cybersäkerhetscentret bör det befintliga regeringssuppdraget till FRA, Försvarmakten, MSB och Säkerhetspolisen kompletteras med en sådan uppgift.

13 Krav på godkännande och utvidgat samrådsförfarande för informationssystem

Utredningen föreslår att den numera upphävda säkerhetsskyddsförordningens bestämmelser om förberedande åtgärder inför driftsättning av informationssystem ska överföras till säkerhetsskyddslagen. Utredningen anger att samrådsskyldigheten inte ska begränsas till att ske i form av en skriftlig process, dock utan att det kommer till uttryck i utredningens författningsförslag. Samrådsmyndigheterna föreslås få utökade befogenheter genom att få inleda samråd, besluta om åtgärdsföreläggande mot verksamhetsutövaren i syfte att få denne att vidta en säkerhetsskyddsåtgärd och kunna förbjuda driftsättning eller förändring av ett informationssystem. Samrådsmyndigheten ska också kunna besluta om sanktionsavgift.

FRA avstyrker utredningens förslag. I säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) som började gälla den 1 december 2021 finns bestämmelser om bl.a. krav på samråd och godkännande av informationssystem i vissa fall. Innan ett informationssystem som kan förutses komma att behandla säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre tas i drift, eller i väsentliga avseenden förändras, ska verksamhetsutövaren skriftligen samråda med Säkerhetspolisen eller i förekommande fall Försvarmakten (3 kap. 2 §). Motsvarande samrådskrav fanns i den numera upphävda säkerhetsskyddsförordningen, dock inte vid väsentliga förändringar i ett informationssystem. Enligt säkerhetsskyddsförordningen måste ett informationssystem som ska användas i säkerhetskänslig verksamhet godkännas av verksamhetsutövaren innan det tas i drift (ackreditering). Godkännandet ska dokumenteras (3 kap. 3 §). Denna bestämmelse fanns även i den numera upphävda säkerhetsskyddsförordningen.

Utredningens förslag innebär alltså att de krav som nu finns i förordning i stället ska regleras i lag. Dessutom ska samrådskravet följas av samma sanktionsmöjligheter och befogenheter för tillsynsmyndigheterna som sedan den 1 december 2021 gäller för sådana situationer där en annan aktör kan få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet (4 kap. 9–11 och 15–17 §§ säkerhetsskyddslagen). Därtill anger utredningen att samrådsförfarandet inte ska begränsas till en skriftlig process.

Regeringen har i förarbetena till förändringarna av säkerhetsskyddslagen gjort bedömningen att det finns anledning att begränsa skyldigheten att samråda till att gälla de mest angelägna fallen. Vid utformningen av regleringen måste intresset av att motverka ur säkerhetsskyddssynpunkt olämpliga förfaranden vägas mot intresset av att inte göra systemet för ingripande och kostnadsdrivande för verksamhetsutövarna. Det är också av vikt att bestämmelserna inte innebär en onödigt stor arbetsbelastning för myndigheterna som ska ansvara för samrådet. En stor ärendemängd kan leda till långa handläggningstider, vilket i sin tur kan medföra stora nackdelar för verksamhetsutövarna (prop. 2020/21:194 s. 57).

FRA instämmer i regeringens bedömning och vill framhålla att utredningens förslag innebär merarbete både för verksamhetsutövare och för samråds- och tillsynsmyndigheterna. Det handlar om krav på muntliga inslag i samrådsprocessen, möjlighet att inleda samråd, besluta om åtgärdsföreläggande och förbud mot driftsättning eller förändring av ett informationssystem. Därtill kommer möjligheten att ta ut en sanktionsavgift av verksamhetsutövaren.

Enligt nu gällande bestämmelser sker ett skriftligt samråd följt av en process där verksamhetsutövaren måste godkänna ett informationssystem från säkerhetssynpunkt innan det tas i drift (ackreditering). FRA anser att de krav som redan ställs på verksamhetsutövare vid driftsättning av informationssystem i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen är tillräckliga.

FRA vill också hänvisa till de synpunkter som FRA framförde i yttrande över betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82). De invändningar som FRA tidigare har framfört när det gäller tillsynsmyndighets möjlighet att förbjuda ett planerat förfarande, sanktionsavgifter och instans för prövning av överklagande gör sig gällande också när det gäller Cybersäkerhetsutredningens betänkande¹.

Om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag är det av stort vikt att förslagen åtföljs av tillräckliga resursförstärkningar hos samråds- och tillsynsmyndigheterna (se även nedan under 17.5). Det måste också beaktas att utredningens förslag förutsätter att det finns tillräckligt med arbetskraft med rätt kompetens. FRA kan här konstatera att utredningen själv i avsnitt 10.7 angett att det råder stor brist på kompetens inom informations- och cybersäkerhetsområdet. Även med ökade anslag till berörda myndigheter kan det alltså vara svårt att fullt ut möta de behov som utredningens förslag ger upphov till.

14 Tillgång till informationssystem vid tillsyn

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheten, i den omfattning som behövs för tillsynen, ska ha rätt att få tillgång till informationssystem som används i verksamhet som omfattas av tillsyn. Tillsynsmyndigheten ska även få besluta att förelägga den som står under tillsyn att ge tillgång till sådana informationssystem samt ha möjlighet att förena föreläggandet med vite. Utredningen bedömer att tillsynsmyndigheten kommer att kunna begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att få tillgång till denna tillsynsåtgärd.

¹ Remiss av betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82), dnr 20 400:3017/19:2 (Ju2018/05292/L4), s. 9–10 och 12.

FRA avstyrker utredningens förslag. Detta innebär en mycket ingripande åtgärd som kräver en betydligt djupare analys än den som utredningen har presenterat. Utredningen anger som motiv till förslaget att det är först efter genomförandet av aktiva tekniska kontroller, t.ex. simulerade angreppsförsök, som det går att bedöma om de säkerhetsskyddsåtgärder som vidtagits i systemet är tillräckliga. En sådan tillsynsåtgärd är av en annan karaktär än de åtgärder som nu regleras i säkerhetsskyddslagen, dvs. möjlighet att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder (6 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen).

FRA saknar en analys av vad förslaget skulle innebära när det gäller behandling av personuppgifter. Utredningen anger att förslaget rör en avgränsad krets bestående av de aktörer som använder informationssystem i säkerhetskänslig verksamhet. Utredningen har dock inte belyst frågan om de personuppgifter som kan innefattas i de informationssystem som tillsynsmyndigheten föreslås få tillträde till. Detta är särskilt viktigt med tanke på att åtgärden även träffar väsentliga förändringar av ett informationssystem. FRA vill i sammanhanget uppmärksamma det faktum att den myndighet som ansvarar för tillsyn enligt lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (FRA-PUL) inte har getts någon rätt att fritt använda FRA:s utrustning och datasystem (6 kap. 3 § 3 FRA-PUL och prop. 2020/21:224 s. 238).

FRA anser vidare att det skulle innebära en säkerhetsskyddsmässig sårbarhet att låta vissa myndigheter med tillsynsansvar få tillträde till informationssystem i säkerhetskänslig verksamhet i så stor skala. Utredningens förslag innebär att ingående kunskaper om informationssystemens funktion och sårbarheter koncentreras till ett fåtal myndigheter. Riskerna som detta innebär behöver utredas grundligt innan ett så ingripande förslag kan övervägas.

17 Konsekvensbeskrivning

FRA anser generellt att utredningens konsekvensbeskrivning brister i flera avseenden. Det saknas t.ex. en analys av vilka effekter som uppstår om ingen reglering kommer till stånd, det s.k. nollalternativet. Detta hade varit särskilt värdefullt med tanke på de förändringar som nyligen har gjorts i säkerhetsskyddslagen. Eftersom utredningens förslag innebär merarbete för såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter behöver effekterna av förslaget kunna jämföras med effekterna av de förändringar i lagen som redan har beslutats och börjat gälla.

Det är vidare svårt att följa hur utredningen har resonerat när det gäller de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Utredningen gör t.ex. i fotnot på s. 489 bedömningen att kostnaderna är begränsade, men anger samtidigt att kostnaderna är beroende av i vilken omfattning som samråd kommer att ske och att detta i sin tur är svårt att uppskatta.

Konsekvensbeskrivningen innehåller heller inga beräkningar varför det naturligtvis blir svårt att bedöma huruvida kostnadsökningar kan rymmas inom myndigheternas befintliga anslag eller inte (jfr 14 § kommittéförordningen [1998:1474]).

17.5 Förslaget om en stärkt samrådsroll

Utredningens bedömning när det gäller konsekvenser för verksamhetsutövare är att den faktiska insatsen för att inleda och genomföra ett samråd är begränsad. Vidare anser utredningen att verksamhetsutövaren ofta själv kan påverka hur lång tid samrådet kommer att ta. FRA, som redan idag begär samråd på säkerhetsskyddsområdet, instämmer inte i denna bedömning.

Ett utökat krav på samråd kommer innebära en ökad administration för myndigheten, det handlar t.ex. om fler underlag som ska förberedas och skickas till tillsynsmyndigheten med tillhörande administration. FRA bedömer heller inte att myndigheten i egenskap av verksamhetsutövare kan påverka hur lång tid det tar för tillsynsmyndigheten att svara, detta bör snarare handla om en resursfråga hos tillsynsmyndigheten.

Utredningens bedömning när det gäller konsekvenser för samråds- och tillsynsmyndigheterna är att kostnaderna kommer att öka. Kostnadsökningen bedöms dock vara så begränsad att den kan rymmas inom redan beslutade och aviserade anslagsökningar. FRA anser att den bedömningen kan ifrågasättas. Det saknas t.ex. en analys av vad kravet på ett utökat muntligt samrådsförfarande skulle innebära i fråga om resurser och handläggningstider. Det är mycket viktigt att förslaget inte resulterar i ytterligare ökade handläggningstider, i synnerhet med tanke på de omfattande förändringar i säkerhetsskyddslagen som nyligen har trätt i kraft. Om regeringen väljer att gå vidare med utredningens förslag bör en fördjupad konsekvensanalys göras så att tillräckliga resurser kan tillföras samråds- och tillsynsmyndigheterna.

Övriga synpunkter - Vikten av enkel och klar reglering som håller över tid

FRA anser att utredningens förslag om ytterligare förändringar i säkerhetsskyddslagen måste ses i ljuset av att riksdagen helt nyligen har fattat beslut om omfattande förändringar i samma lag. Dessa förändringar började gälla den 1 december 2021. Till detta kommer en helt ny säkerhetsskyddsförordning som började gälla samma datum. Förändringarna är omfattande och ställer ökade krav på verksamhetsutövare, däribland FRA. Det ska också framhållas att den nu kraftigt ändrade säkerhetsskyddslagen inte är särskilt gammal, den började gälla den 1 april 2019 och ersatte den tidigare säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Syftet med säkerhetsskyddslagen är att skydda för Sverige viktiga intressen. Det är av stor vikt för Sveriges säkerhet att verksamhetsutövare vet hur de ska hantera och skydda

FRA

säkerhetskänslig information. Det måste vara lätt att göra rätt i så viktiga frågor. Detta kräver tydliga regler som är lätta att följa och som håller över tid. FRA vill dock framhålla att alla förändringar i detta regelverk, som dessutom har skett under förhållandevis kort tid, inte är helt enkla att överblicka och omsätta i tydliga rutiner i en myndighets verksamhet. Att i detta läge genomföra ytterligare förändringar i lagen efter så kort tid riskerar att komplicera regelverket och myndigheternas viktiga arbete med säkerhetsskydd. FRA anser inte att detta vore till gagn för Sveriges säkerhet.

I detta ärende har generaldirektören Björn Lyrvall beslutat. I den slutliga handläggningen har också deltagit överdirektören Charlotta Gustafsson, chefsjuristen Michaela Dráb, avdelningscheferna Gunnar Hellenius (Avd T) ~~och Robert Sirkka (Avd V)~~ samt Jenny Forslund (Rättsenheten), tillika föredragande.

Försvarets radioanstalt



Björn Lyrvall



Jenny Forslund

FRASändlistaFör kännedom

Försvarsdepartementet/Sund

Försvarsdepartementet/RS

Internt FRA för kännedom

GD

ÖD

Chefsjuristen

Bitr. chefsjuristen

Tjf C Plan

C KOM

AC

REMISSYTTRANDE

2019-04-17

FRA beteckning
20 400:3017/19:2

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se

Er handläggare
Ida Wettervik

Ert datum
2018-12-20

Er beteckning
Ju2018/05292/L4

FRA handläggare
Kári Ólafsson

FRA föreg. datum

FRA föreg. beteckning

Remiss av betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhets- skyddslagen (SOU 2018:82)

Försvarets radioanstalt har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – följande synpunkter på förslagen i betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhets-
skyddslagen (SOU 2018:82).

Sammanfattning

FRA ser positivt på åtgärder som syftar till att säkerställa säkerhetsskydd för säkerhets-
känslig verksamhet i samhället. Regeringen har tidigare gjort bedömningen att det är
viktigt att säkerhetsskyddet inte görs mer omfattande än nödvändigt och att valda åtgär-
der motiveras av behovet.¹ FRA instämmer i den bedömningen. FRA ifrågasätter dock
om förslaget i alla delar bidrar till ett sådant balanserat och kostnadseffektivt säkerhets-
skydd.

FRA har i huvudsak följande synpunkter.

FRA avstyrker förslaget om utökad skyldighet för statliga myndigheter att ingå säker-
hetsskyddsavtal, se avsnitt 5.4.

¹ Proposition 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – en ny säkerhetsskyddslag,
s. 57 f.

FRA

FRA anser att säkerhetsskyddsavtal inte bör krävas i de situationer enskilda verksamhetsutövare har en skyldighet p.g.a. författning att lämna ifrån sig uppgifter eller ge tillgång till verksamhet till statliga myndigheter, se vidare avsnitt 5.4.3.

FRA tillstyrker förslaget om undantag från skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal när det gäller samverkan och samarbeten mellan statliga myndigheter, se vidare avsnitt 5.4.4.

FRA tillstyrker förslaget att regeringen ska kunna föreskriva och besluta om undantag från skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal, se vidare avsnitt 5.4.6.

FRA avstyrker förslaget att statliga myndigheter vid en andra kontrollstation ska vara skyldiga att samråda med tillsynsmyndighet och att tillsynsmyndigheten ska kunna förbjuda ett planerat förfarande, se vidare avsnitt 6.8.

FRA har även synpunkter på förslagen avseende överklaganden av tillsynsmyndigheters beslut, se vidare avsnitt 6.10, 7.12, 8.12, 8.13 och 9.15.

FRA tillstyrker förslaget att tillsynsansvar ska kunna övertas, se avsnitt 8.7.6.

FRA avstyrker förslaget att sanktionsavgifter ska kunna tas ut av statliga myndigheter, se avsnitt 9.5.

FRA avstyrker att förslagen ska träda ikraft den 1 januari 2021, se avsnitt 10.1.

FRA instämmer inte i utredningens bedömning om förslagens ekonomiska påverkan på offentliga verksamhetsutövare, se vidare avsnitt 11.4.1.

FRA instämmer i utredningens bedömning att förslagen i betänkandet inte kan realiseras om kompetensförsörjningen inte kan hanteras, se vidare avsnitt 11.4.5.

Synpunkterna nedan följer dispositionen i betänkandet.

5 Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal

5.4 Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal bör utvidgas (s. 129)

FRA avstyrker förslaget om att skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal, för statliga myndigheters del, utvidgas.

Enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet, med utgångspunkt i den säkerhetsskyddsanalys som tagits fram, planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och övriga omständigheter.

Verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet har således redan idag en skyldighet att vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som krävs för att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter vid förfaranden då sådana uppgifter kan komma att exponeras.

I förarbetena till den nya säkerhetsskyddslagen framhålls vikten av ett balanserat och kostnadseffektivt säkerhetsskydd. Där anges att säkerhetsskyddsåtgärder bör utformas så att de inte medför skada eller annan olägenhet för allmänna eller enskilda intressen. Vidare anges att säkerhetsskyddsåtgärder potentiellt kan vara kostsamma och riskera att negativt påverka en verksamhets funktionalitet, effektivitet och tillgänglighet. Det anges att det därför är viktigt att säkerhetsskyddet inte görs mer omfattande än nödvändigt och att valda åtgärder motiveras av behovet.²

Det huvudsakliga syftet idag med ett säkerhetsskyddsavtal är att reglera de säkerhetsskyddsåtgärder som en leverantör behöver vidta för den verksamhet som omfattas av ett kontrakt om varor, tjänster eller byggentreprenader.³ Till ett säkerhetsskyddsavtal är kopplat vissa krav i olika författningar. Säkerhetsskyddsavtalet får exempelvis till följd att leverantörens lokaler ska kontrolleras, dess personal säkerhetsprövas och registerkontrolleras av den som upphandlar. Detta är både tids- och resurskrävande samt innebär administration vid ingående och uppföljning av sådana avtal. Det finns ytterligare konsekvenser vilka redovisas i det följande. Det är sammantaget angeläget att en utvidgning av kravet på säkerhetsskyddsavtal åstadkommer ett reellt bättre säkerhetsskydd som motsvarar ett verkligt behov.

FRA ifrågasätter behovet med att nuvarande lagkrav på säkerhetsskyddsavtal utökas till att gälla i princip varje förfarande som innebär att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter exponeras. Behovet med säkerhetsskyddsavtal är som störst i de fall säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan komma att exponeras för *en verksamhetsutövare som inte bedriver säkerhetskänslig verksamhet*. Det är inte ovanligt att leverantörer själva

² Proposition 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – en ny säkerhetsskyddslag, s. 57 f.

³ SOU 2018:82 s. 120.

FRA

inte bedriver sådan verksamhet eller att de bedriver sådan verksamhet endast i begränsad omfattning. Nyttan och behovet med säkerhetsskyddsavtal mellan *två eller fler organisationer som samtliga bedriver säkerhetskänslig verksamhet* och har ett starkt säkerhetsskydd är inte lika självklar. FRA ifrågasätter att statliga myndigheter som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och har högt säkerhetsmedvetande ska behöva registerkontrollera varandras personal (som redan är registerkontrollerad) eller vidta andra former av säkerhetsåtgärder som följer av regleringen kring säkerhetsskyddsavtal. Vidare innebär kravet på säkerhetsskyddsavtal att det blir svårt att vid behov snabbt ingå och genomföra kortvariga förfaranden. Att en upphandling tar tid är en sak, men andra förfaranden kan behöva etableras och genomföras inom en snäv tidsram vilket ett strikt krav på säkerhetsskyddsavtal riskerar att försvåra eller omöjliggöra.

Enligt FRA:s mening är inte heller behovet och nyttan med förslaget tillräckligt utredda ur ett säkerhetsskyddsperspektiv i relation till konsekvenserna ur ett verksamhetsperspektiv. Det är angeläget att det även fortsättningsvis finns ett utrymme för att anpassa säkerhetsskyddsåtgärder till det enskilda fallet. I annat fall riskerar utredningens förslag att bli administrativt tungt utan motsvarande nytta. FRA ifrågasätter därför om förslaget i sin nuvarande form bidrar till ett balanserat och anpassat säkerhetsskydd.

Förslaget förutsätter vidare att det kommer att finnas tillräckligt med arbetskraft med rätt kompetens om säkerhetsskydd. Som utredningen konstaterat i avsnitt 11.4.5, råder det idag dock stor brist på personer med rätt kompetens och problemet kommer att växa. Bristen på arbetskraft kan leda till, förutom ett bristande säkerhetsskydd generellt sett, långa handläggningstider hos verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Detta kommer få negativa följdverkningar för de uppdrag som statliga myndigheterna har rörande Sveriges säkerhet.

FRA avstyrker därför förslaget om utökad skyldighet för statliga myndigheter att ingå säkerhetsskyddsavtal. FRA lämnar ytterligare synpunkter i anslutning till avsnitt 5.4.3, 5.4.4 samt 5.4.6.

5.4.3 Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal bör utgå från exponeringen av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet

I stället bör exponeringen av information eller verksamhet vara avgörande (s. 138)

Utredningens förslag att koppla skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal till exponering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter är på ett principiellt plan ändamålsenlig. Förslaget kommer dock ha långtgående effekter, särskilt för de allra mest skyddsvärda myndigheterna som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i stor omfattning.

FRA

FRA bedriver dels försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet (FUL) och lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (LSF), dels informationssäkerhetsverksamhet enligt 4 § förordningen (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt. Förslaget kommer för FRA:s del, oaktat undantaget som föreslås avseende samverkan och samarbete mellan statliga myndigheter (avsnitt 5.4.4), innebära en väsentlig ökning av förfaranden som ska omgärdas av säkerhetsskyddsavtal.

Exponering av säkerhetskänslig verksamhet på grund av författning (s. 138)

FRA anser att säkerhetsskyddsavtal inte bör krävas i de situationer enskilda verksamhetsutövare har en skyldighet p.g.a. författning att lämna ifrån sig uppgifter eller ge tillgång till verksamhet till statliga myndigheter.

1) Förslaget öppnar upp för olika tolkningar av vilka författningsreglerade skyldigheter som utgör avtal, samarbete eller samverkan och som således medför skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal. Detta behöver klargöras.

2) Även om en författningsreglerad uppgiftsskyldighet skulle anses rymmas inom förslagets ordalydelse vad gäller avtal, samarbete eller samverkan, bör det faktum att det rör sig om en författningsreglerad skyldighet tala mot ett generellt krav på säkerhetsskyddsavtal. Detta är ett av argumenten som utredningen själv har anfört för att undanta samverkan och samarbeten mellan statliga myndigheter.⁴ Enligt FRA:s mening gör sig samma skäl gällande då enskilda verksamhetsutövare är skyldiga att lämna ifrån sig till uppgifter till statliga myndigheter.

3) Utredningens förslag innebär vidare att enskilda verksamhetsutövare i realiteten bestämmer om uppgifterna ska lämnas eller inte. Ett överlämnande av uppgifter får nämligen inte ske om en verksamhetsutövare vid lämplighetsprövningen i kontrollstation 1 kommer fram till att överlämnandet är olämpligt. Såsom förslaget är utformat finns det inte någon möjlighet för en mottagande statlig myndighet att få saken prövad. Även om det inte är troligt att sådana situationer kommer förekomma annat än undantagsvis är riskerna och möjliga effekter inte utredda. En utgångspunkt bör dock vara att enskilda verksamhetsutövare inte bör få förvägra statliga myndigheter information.

Det anförda talar sammanfattningsvis mot att det ska råda en skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal när det råder en författningsreglerad skyldighet för enskilda verksam-

⁴ SOU 2018:82 s. 142.

FRA

hetsutövare att lämna ifrån sig säkerhetskyddsklassificerade uppgifter till statliga myndigheter, särskilt i de fall det är fråga om myndigheter med höga skyddsvärden.

En annan lösning för att säkerställa säkerhetskyddet kan vara att enskilda verksamhetsutövare, som bedömer att en mottagande statlig myndighet inte uppfyller de krav på säkerhetskydd som gäller, ska underrätta sin tillsynsmyndighet om detta. Tillsynsmyndigheten har då möjlighet att vidta åtgärder inom ramen för sitt tillsynsmandat. Vid behov – såsom då den enskilde verksamhetsutövaren och den statliga myndigheten står under tillsyn av olika tillsynsmyndigheter – kan frågor om eventuellt bristfälligt säkerhetskydd eskaleras inom ramen för den nya tillsynsorganisationen.

5.4.4 Samverkan och samarbeten mellan statliga myndigheter bör undantas i vissa fall (s. 141)

FRA tillstyrker förslaget och instämmer i skälen för ett undantag från skyldigheten att ingå säkerhetskyddsavtal när det gäller samverkan och samarbete mellan statliga myndigheter. Undantaget ska enligt utredningen inte gälla anskaffning av vara, tjänst eller byggtreprenad mellan statliga myndigheter.

Som ett skäl för att inte uppställa ett generellt krav på säkerhetskyddsavtal för samverkan och samarbeten anges i betänkandet att det många gånger av författning eller regeringsbeslut följer en skyldighet för myndigheter att samverka. FRA anser, mot bakgrund av sitt uppdrag, att det samtidigt finns en osäkerhet i var gränsen går mellan samverkan/samarbete och anskaffning av varor eller tjänster.

FRA har enligt sin instruktion⁵ att upprätthålla kompetensen för de nationella behoven i fråga om kryptologi (2 a §). FRA ska vidare biträda andra myndigheter vid värdering, utveckling, anskaffning och drift av signalspaningssystem (3 §). FRA ska därutöver stödja Försvarmakten genom att utveckla metodik och utbilda personal inom signalspaningsområdet samt kunna stödja Försvarmaktens deltagande i internationella insatser med kompetens, personal och materiel (3 a-b §§). FRA ska även vidmakthålla och utveckla signalreferensbibliotek för Försvarmaktens behov (3 c §). FRA får på uppdrag av Försvarets materielverk utföra prov och utveckling inom teleteknikområdet (3 d §).

FRA ska vidare, enligt sin instruktion, ha hög teknisk kompetens inom informationsområdet och får efter begäran stödja sådana statliga myndigheter och statligt ägda bolag som hanterar information som bedöms vara känslig från sårbarhetssynpunkt eller i ett säkerhets- eller försvarspolitiskt avseende (4 §). FRA ska särskilt enligt instruktionen

⁵ Förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt.

FRA

kunna bl.a. stödja insatser vid nationella kriser med it-inslag, medverka till identifiering av inblandade aktörer vid it-relaterade hot mot samhällsviktiga system och genomföra it-säkerhetsanalyser.

FRA får ta ut avgifter för en del av det stöd som lämnas enligt instruktionen (3, 3 a § och 3 d §§).

FRA ska, i enlighet med regleringsbrevet för 2019, stödja Försvarmakten i dess uppdrag att fortsätta utveckla förmåga att genomföra aktiva operationer i cybermiljön för ett förstärkt cyberförsvar.

För det fall FRA:s stöd enligt instruktion och regleringsbrev anses utgöra anskaffning av varor och tjänster och därmed omfattas av förslaget om utökad skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal bör regeringen meddela undantag från skyldigheten, se vidare avsnitt 5.4.6.

5.4.6 Regeringen bör kunna föreskriva och besluta om undantag (s. 150 f)

FRA tillstyrker förslaget att regeringen ska kunna föreskriva och besluta om undantag från skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal.

FRA kan komma att begära undantag från skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal för bl.a. följande typer av förfaranden.

1) Stöd till andra myndigheter och statliga bolag enligt FRA:s instruktion och regleringsbrev.

Såsom FRA angett i anslutning till 5.4.4 kan, beroende på innebörden av begreppet *anskaffning av tjänst*, stora delar av FRA:s informationssäkerhetsverksamhet som bedrivs med stöd av 4 § FRA:s instruktion komma att omfattas av kravet på säkerhetsskyddsavtal. Uppdragsgivarna utgörs av sådana statliga myndigheter och statligt ägda bolag som hanterar information som bedöms vara känslig från sårbarhetssynpunkt eller i ett säkerhets- eller försvarspolitiskt avseende. Det stöd FRA lämnar i dag är omfattande. Exempelvis utförs ett stort antal it-säkerhetsanalyser hos uppdragsgivare varje år.⁶

⁶ FRA har genomfört säkerhetsskyddsgranskningar under 2018 hos bl.a. Försvarets materielverk, Försvarshögskolan, Försäkringskassan, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pensionsmyndigheten, Riksdagsförvaltningen, Regeringskansliet, och Skatteverket.

FRA

De tjänster FRA tillhandahåller kan med hänsyn till den information som dessa uppdragsgivare hanterar och hotet mot deras informationsmängder behöva utföras med kort varsel. De utökade ledtiderna som säkerhetsskyddsavtal innebär talar emot att sådana förfaranden bör omfattas av säkerhetsskyddsavtal.⁷ Därutöver gör sig förstås även i övrigt samma skäl gällande som anförs på s. 141-142 i betänkandet om undantag för samverkan och samarbeten mellan statliga myndigheter.

Krav på säkerhetsskyddsavtal avseende dessa förfaranden skulle innebära att det relativt begränsade antal medarbetare på FRA som utför it-säkerhetsanalyserna skulle bli registerkontrollerade regelbundet av FRA:s uppdragsgivare (i detta fall statliga myndigheter och statligt ägda bolag). Dessa medarbetare är redan säkerhetsprovade av FRA.

Även det övriga stöd som FRA lämnar till huvudsakligen Försvarmakten och Försvarets materielverk med stöd av 3-3 d §§ FRA:s instruktion och regleringsbrevet bör undantas från kravet på säkerhetsskyddsavtal. Myndigheterna utgör de allra mest skyddsvärda myndigheterna och har ett högt säkerhetsmedvetande. Samverkan med Försvarmakten och Försvarets materielverk sträcker sig långt tillbaka i tiden och säkerhetsskyddet vid denna samverkan hanteras på ett tillfredsställande sätt även utan säkerhetsskyddsavtal.

2) Uppgiftsskyldighet på grund av författning.

Inom ramen för FRA:s försvarsunderrättelseverksamhet har operatörer, som för signaler i elektronisk form över Sveriges gräns, en skyldighet enligt 6 kap. 19 a § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation att lämna sådan information till FRA som gör det enkelt för FRA att ta hand om signalerna. Samtliga operatörer ska, enligt bestämmelsen, utföra uppgifterna så att FRA:s verksamhet inte röjs.

För det fall sådana förfaranden skulle omfattas av krav på säkerhetsskyddsavtal är det enligt FRA:s mening inte lämpligt att de operatörer som omfattas av uppgiftsskyldigheten inom ramen för FRA:s försvarsunderrättelseverksamhet bl.a. skulle pröva lämpligheten av att lämna ut säkerhetskänsliga uppgifter till myndigheten.

3) Samverkan och samarbeten med utländska verksamhetsutövare.

Av 3 § FUL och 9 § LSF följer att FRA får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer inom försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamheten. FRA

⁷ Enbart registerkontroll av anställda tar i dag mellan tre till fyra veckor.

FRA

ska anmäla frågor om att etablera och upprätthålla sådant samarbete till Regeringskansliet. FRA ska även informera Regeringskansliet och Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten om viktiga frågor som uppkommer i samarbetet enligt 4 och 6 §§ förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Detta är sådant samarbete som bedrivs i enlighet med författning och som förutsätter utbyte av säkerhetskänsliga uppgifter och där förtroendet mellan FRA och motparten bygger på ett ömsesidigt intresse av att säkerheten för uppgifterna upprätthålls.

6 Utkontraktering och upplåtelse av säkerhetskänslig verksamhet samt vissa andra förfaranden

6.8 En andra kontrollstation – samråd, förelägganden och förbud

(s. 212 f)

FRA avstyrker förslaget om att statliga myndigheter ska vara skyldiga att samråda med tillsynsmyndighet innan ett förfarande som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal inleds och att tillsynsmyndigheten ska kunna besluta att verksamhetsutövaren inte får genomföra det planerade förfarandet.

En statlig myndighets ledning ansvarar för verksamheten och ska se till att den bedrivs enligt gällande rätt (3 § myndighetsförordningen [2007:515]). Det kan ifrågasättas om och hur ledningens ansvar för att genomföra verksamheten i enlighet med regeringens uppdrag påverkas, för det fall tillsynsmyndigheten inte har samma syn som myndigheten avseende säkerhetsskyddet och därför förbjuder ett visst förfarande som har direkt påverkan på möjligheten att bedriva verksamheten.

Vidare förekommer begreppen *samråd* och *samråda* i flera nu gällande och nu föreslagna bestämmelser. I vissa av dessa bestämmelser är samrådet kopplat till tillsynsmyndighetens möjlighet att förbjuda förfaranden. FRA ifrågasätter om begreppen bör användas i dessa fall eftersom det är vedertaget att samråd enbart innebär rekommendationer.

6.10 Överklagande (s. 257 f)

FRA instämmer i utredningens bedömning att det i både kontrollstation 2 och 3 är motiverat att tillsynsmyndighetens beslut att förbjuda förfaranden bör prövas av regeringen. I sådana fall kan det finnas överväganden av utrikes-, försvars- och säkerhetspolitisk

FRA

natur som bäst lämpar sig för prövning av regeringen. Detta torde göra sig gällande särskilt när det t.ex. gäller myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik enligt FUL.

Även åtgärdsförelägganden kan innehålla aspekter av utrikes-, försvars- och säkerhetspolitisk natur. Förekomsten, innehållet samt uppgifter i övrigt som förekommer i ett ärende som resulterat i ett åtgärdsföreläggande eller förbud samt överklaganden av sådana beslut kommer med stor sannolikhet för försvarsunderrättelsemyndigheternas⁸ del omfattas av sekretess. Avseende ärenden som rör en försvarsunderrättelsemyndighet kan det därför ifrågasättas om det är lämpligt att en förvaltningsdomstol handlägger sådana ärenden. Ett alternativ är att ge Försvarsunderrättsdomstolen i uppgift att handlägga överklaganden av åtgärdsförelägganden från sådana myndigheter.

7 Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet

7.12 Överklagande (s. 332)

Vad FRA har angett ovan avseende avsnitt 6.10 gäller även överklagande av åtgärdsföreläggande och förbud avseende överlåtelse av verksamhet samt viss egendom.

8 Tillsyn

8.7 En ny tillsynsstruktur (s. 360 f)

8.7.3 Fördelningen av tillsynsansvaret

Försvarsmaktens tillsynsområde (s. 363)

FRA instämmer i bedömningen att FRA alljämt ska tillhöra Försvarsmaktens tillsynsområde.

8.7.6 Övertagande av tillsynsansvar (s. 392)

FRA tillstyrker förslaget men anser att följande förtydligande bör göras. I de fall FRA är en verksamhetsutövares motpart i ett säkerhetsskyddsavtal får verksamhetsutövarens tillsynsmyndighet, enligt förslaget i avsnitt 8.8, utöva tillsyn av FRA. Verksamhetsutövarens tillsynsmyndighet kommer inte sällan att vara annan än Försvarsmakten, som har

⁸ De myndigheter som har att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet enligt FUL.

FRA

det ordinarie tillsynsansvaret för FRA när det gäller säkerhetsskyddet. Eftersom FRA är en myndighet med höga skyddsvärden bör i sådana fall tillsynen tas över av Försvarsmakten.

8.8 Tillsynens syfte och innehåll (s. 395 f)

Som anförts i anslutning till avsnitt 8.7.6 kan FRA:s säkerhetsskydd enligt förslaget komma att tillsynas av en annan tillsynsmyndighet än Försvarsmakten för det fall en verksamhetsutövare i ett säkerhetsskyddsavtal ställt krav på säkerhetsskyddet hos FRA. I sådana fall bör den ordinarie tillsynsmyndigheten för FRA, Försvarsmakten, underrättas av den tillsynande myndigheten och ta över tillsynen.

8.12 Omedelbar verkställighet och inhibition (s. 404 f)

Vad FRA har anfört ovan avseende avsnitt 6.10 gäller även överklagande av beslut som gäller omedelbart.

8.13 Överklagande (s. 405)

Vad FRA har anfört ovan avseende avsnitt 6.10 gäller även överklagande av beslut om åtgärdsföreläggande och om föreläggande att möjliggöra tillsyn som avses i detta avsnitt.

8.17 Tillsyn bör inte förenas med rådgivning (s. 411 f)

FRA delar inte utredningens bedömning att utövande av tillsyn är oförenligt med rådgivning. Utredningens farhåga att det finns en risk att rådgivning skulle underminera syftet med tillsynen är överdriven. Syftet med tillsynen är att bidra till att upprätthålla och förstärka det säkerhetsskydd som behövs i det enskilda fallet. Detta görs bäst genom ett systematiskt arbete från verksamhetsutövare med stöd från respektive tillsynsmyndighet. FRA anser att en modern, ändamålsenlig och effektiv tillsynsverksamhet måste inrymma rådgivning.

Det faktum att det råder kompetensbrist inom säkerhetsskyddsområdet samt att regelverket avseende säkerhetsskydd är komplext gör att det finns behov av stöd i form av bl.a. rådgivning från tillsynsmyndigheter. Till skillnad från andra områden är dessutom utrymmet att publicera praxis från enskilda tillsynsärenden, som exempelvis Datainspektionen och Justitieombudsmannen regelbundet gör, begränsat på grund av sekretess.

Detta gör att det kommer vara okänt för verksamhetsutövare hur tillsynsmyndigheterna gör bedömningar i det enskilda fallet.

9 Sanktioner

9.5 Sanktionsavgift bör införas (s. 422 f)

FRA ifrågasätter, liksom myndigheten gjort avseende andra liknande förslag,⁹ om det är lämpligt att sanktionsavgifter ska kunna tas ut av statliga myndigheter. FRA avstyrker därför förslaget.

Sanktionsavgifter är ett effektivt rättsmedel att komma till rätta med överträdelser hos enskilda, t.ex. privata bolag där avgiften skapar incitament att undvika överträdelser. Som utredningen påpekar har den ekonomiska aspekten inte lika stor betydelse när sanktionsavgiften tas ut av en myndighet.¹⁰

Såsom påpekas i betänkandet har användningen av sanktionsavgifter ökat. En förklaring är införandet av sanktionsavgifter på personuppgiftsområdet i samband med att EU:s dataskyddsförordning började tillämpas den 25 maj 2018. I betänkandet tas exempelvis upp att sanktionsavgifter förts in i brottsdatalagen. Vidare nämns att sådana avgifter även införts i den s.k. NIS-lagen som reglerar informationssäkerhet. Det har dock inte föreslagits att sanktionsavgifter ska kunna tas ut av Säkerhetspolisen vid personuppgiftsbehandling som rör nationell säkerhet (bet. SOU 2017:74 s. 689) eller Försvarsmakten och FRA (bet. SOU 2018:63 s. 250-251) i dessa myndigheters personuppgiftsbehandling.

9.8 Överträdelser som ska leda till sanktionsavgift (s. 431 f)

Säkerhetsskyddsanalys

FRA ifrågasätter lämpligheten av att i säkerhetsskyddsförordningen föreskriva att säkerhetsskyddsanalysen ska uppdateras årligen. Säkerhetsskyddsregleringen träffar en mängd olika verksamhetsutövare och verksamheter, såväl myndigheter som enskilda, varför behovet att uppdatera analysen varierar. Vidare innebär inte ett skärpt säkerhetsläge i omvärlden med nödvändighet att det finns behov att uppdatera säkerhetsskydds-

⁹ Remissyttrande den 31 augusti 2017 avseende betänkandet Ny dataskyddslag (SOU 2017:39) (FRA:s dnr 20 400:3498/17:2), den 8 januari 2018, slutbetänkandet Brottsdatalagen – kompletterande lagstiftning (SOU 2017:74) (FRA:s dnr 20 400:3895/17:3) samt betänkandet Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt (SOU 2018:63) (FRA:s dnr 20 400:3808/18:2).

¹⁰ Se SOU 2018:82 s. 424.

analysen varje år. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har i respektive i kompletterande föreskrifter till säkerhetsskyddslagen och förordningen föreskrivit att detta ska göras vartannat år eller vid behov.¹¹ Enligt FRA:s mening är det lämpligare att lämna över till föreskrivande myndigheter (Säkerhetspolisen och Försvarsmakten) att avgöra med vilken frekvens säkerhetsskyddsanalysen ska uppdateras.

9.12 Hur sanktionsavgiften ska bestämmas i det enskilda fallet (s. 445)

FRA instämmer i förslaget att det vid sanktionsavgiftens bestämmande ska tas särskild hänsyn till den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet som uppstått till följd av överträdelsen. För att skadan eller sårbarheten ska kunna fastställas krävs bl.a. ingående kunskaper om det uppdrag och den verksamhet som den tillsynade verksamhetsutövaren bedriver. Detta förutsätter i sin tur en nära dialog mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten i frågan innan beslut fattats.

Som exempel på förmildrande omständigheter kan enligt utredningen vara att verksamhetsutövaren aktivt samarbetat med tillsynsmyndigheten för att komma till rätta med en överträdelse samt om verksamhetsutövaren snabbt har vidtagit rättelse. Vissa säkerhetsskyddsåtgärder tar emellertid lång tid att vidta. Säkerhetsskyddsåtgärder som exempelvis fordrar större ändringar av teknisk infrastruktur är till sin natur svåra och tidskrävande att genomföra samt medför betydande kostnader. Enligt FRA:s mening bör av tillsynsmyndigheten konstaterade överträdelser som det tar lång tid att komma till rätta med inte föranleda sanktionsavgifter om överträdelse kvarstår vid t.ex. en senare tillsyn förutsatt att verksamhetsutövaren arbetat aktivt med att komma tillrätta med överträdelserna.

9.15 Överklagande

Vad FRA har anfört avseende avsnitt 6.10 och regeringens prövning bör gälla även överklagande av sanktionsavgifter.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande (s. 451 f)

FRA avstyrker ett ikraftträdande den 1 januari 2021. Ytterligare utrednings- och analysarbete behöver göras i enlighet med vad FRA anför i detta yttrande. Vidare råder det,

¹¹ Se 2 kap. 10 § Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2019:2) samt 2 kap. 2 § Försvarsmaktens föreskrifter om säkerhetsskydd (FFS 2019:2).

FRA

som utredningen konstaterat, brist på arbetskraft med rätt kompetens inom säkerhets- skyddsområdet. Därtill kan befintliga säkerhetsskyddsavtal komma att behöva justeras. Det krävs vidare en omfattande inventering av de förfaranden en verksamhetsutövare bedriver för att bedöma om säkerhetsskyddsavtal behöver ingås.

11 Konsekvenser

11.3.1 Verksamhetsutövare

Förslagen i kapitel 5 (460 f.)

Som FRA angett ovan avseende avsnitt 5.4 kommer förslaget om utökad skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal innebära en potentiell väsentlig utökning av förfaranden där FRA ska ingå säkerhetsskyddsavtal. Ökade krav på verksamhetsutövare att ingå säkerhetsskyddsavtal kommer leda till ökad administration (såväl internt som i förhållande till tillsynsmyndigheten) och ökade kostnader samt längre ledtider såsom beskrivs ovan.

Fler säkerhetsskyddsavtal innebär också ökad resursåtgång vid uppföljning och kontroll av säkerhetsskyddsavtalens efterlevande.

11.4 Ekonomiska konsekvenser och finansiering

11.4.1 Ekonomiska konsekvenser för det allmänna

Verksamhetsutövare i offentlig regi (s. 498)

Utredningens bedömning att dess förslag kan hanteras inom ramen för tillgängliga medel är inte tillräckligt utredd. Enligt FRA:s mening går det inte att göra en generell bedömning avseende hela den offentliga sektorn. Förslagen kommer för FRA:s del att innebära en omfattande ökning av säkerhetsskyddsavtal. Detta kommer inte enbart att innebära ökat behov av resurser inom FRA:s säkerhetsskyddsorganisation för att administrera ingående och uppföljning av säkerhetsskyddsavtal utan ett ökat resursbehov generellt i hela organisationen.

Det behövs ytterligare genomlysning av hur förslagen i betänkandet påverkar de allra mest skyddsvärda myndigheterna.

11.4.5 Kompetensförsörjning och behov av utbildning

Dagens brist på arbetskraft med rätt kompetens inom säkerhetsskyddsområdet innebär att det redan idag är en utmaning att upprätthålla nu gällande krav på säkerhetsskydd.

FRA instämmer således i utredningens bedömning att förslagen i betänkandet inte kan realiseraras om kompetensförsörjningen inte kan hanteras. Detta gäller kompetensförsörjningen både för tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare.

Regeringen bör mot denna bakgrund tillsätta en utredning med uppgift att föreslå åtgärder för att komma tillrätta med brister avseende kompetensförsörjning inom detta område. Såsom utredningen pekar på är det ett stort problem att det inte finns någon regelrätt nationell utbildning i säkerhetsskydd.

I detta ärende har tfj C FRA, tillika chefsjuristen, Michaela Dráb beslutat. I den slutliga handläggningen har också deltagit planeringschefen Karin Ringnér, avdelningscheferna Gunnar Hellenius (avd T) och Robert Sirkka (avd V), stabshandläggarna Fredrik Spångberg (Sigund) och Caroline Rydin (Cyber) samt juristen Kári Ólafsson (avd V), tillika föredragande.

Försvarets radioanstalt



Michaela Dráb



Kári Ólafsson

FRASändlistaFör kännedom

Försvarsdepartementet/Sund

Försvarsdepartementet/Rättssekretariatet

Internt FRA för kännedom

GD

ÖD

Chefsjuristen

C PLAN

C KOMM

AC

C SÄK