

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 förslagets 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.

FRA

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 byggtreprenader.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 Försvarsmakten genom att utveckla metodik och utbilda personal inom signalspaningsområdet samt kunna stödja Försvarsmaktens deltagande i internationella insatser med kompetens, personal och materiel (3 a-b §§). FRA ska även vidmakthålla och utveckla signalreferensbibliotek för Försvarsmaktens 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 Försvarsunderrättelsedomstolen 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