

YTTRANDE	1(9)
2019-04-02	
Dnr: 2019-7.5.2-0001	

Dnr Ju2018/05292/L4

## Betänkandet SOU 2018:82 – Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) har gått igenom det remitterade betänkandet och biträder i allt väsentligt utredningens slutsatser och lagförslag samt lämnar följande synpunkter.

### **Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal (avsnitt 5)**

När det gäller tillämpningsområdet för säkerhetsskyddsavtal välkomnar ISP förslaget om en utvidgning för när sådant ska krävas. Lika med utredningen anser ISP att det är lämpligare att utgå från vilka uppgifter som kan exponeras, än vilken typ av samröre med en utomstående som det rör sig om. Förutom att utvidgningen av tillämpningsområdet är önskvärd utifrån en säkerhetsskyddsaspekt, så innebär den troligen också en förenkling i tillämpningen eftersom någon rättslig klassificering inte kommer behöva göras av själva samröret.

YTTRANDE	2(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0001	

## **Utkontraktering/upplåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och vissa andra förfaranden samt överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet (avsnitt 6 och 7)**

ISP delar utredningens slutsatser när det gäller behovet av att få rättsliga verktyg på plats i syfte att i vissa fall kunna förhindra att säkerhetskänslig verksamhet överläts, samt att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter röjs vid olika typer av upplåtelser. Precis som utredningen tagit fasta på har ISP noterat att vissa länder har en uppköpsstrategi som är inriktad mot svenska företag som tillverkar eller säljer krigsmateriel eller strategiskt viktiga produkter med dubbla användningsområden. Om målet är att Sveriges säkerhet ska stärkas är det mycket viktigt att stävja denna tendens.

Utredningens förslag i dessa avsnitt är väl avvägda. ISP tillstyrker också särskilt det förslag som utredningen lagt när det gäller att stärka säkerhetsskyddschefens roll i en säkerhetskänslig verksamhet. ISP vill dock lämna följande synpunkter.

ISP tillämpar regler som i inte obetydlig mån överlappar det föreslagna regelverket. När det gäller krigsmateriel och sådant tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd kan följande nämnas. För att någon ska få exportera krigsmateriel eller tekniskt bistånd krävs att det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl, och att det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. Tillstånd krävs också för vissa former av upplåtelser och samarbeten med parter i utlandet. (Se 1 §, 1 a §, 4 § och 6–8 §§ lagen [1992:1300] om krigsmateriel.)

För att inte tynga detta remissvar mer än nödvändigt nöjer sig ISP här med att understryka att det regelverk och den rikhaltiga praxis som styr ISP:s tillståndsgivning i nämnda avseenden har växt fram under mycket lång tid. Regelverket har varit under kontinuerlig översyn sedan decennier, senast genom den s.k. KEX-utredningen<sup>1</sup>. I den efterföljande propositionen<sup>2</sup> justerades regeringens riktlinjer när det gäller export av krigsmateriel och

---

<sup>1</sup> SOU 2015:72, Skärpt exportkontroll av krigsmateriel

<sup>2</sup> Prop. 2017/18:23

YTTRANDE	3(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0001	

tekniskt bistånd. Över huvud taget har dock lagstiftaren visat en återhållsamhet när det gäller förändringar av de grundläggande förutsättningarna för krigsmaterielexport.

Till den del de nu lagda förslagen tangerar det regelverk för utförelse av krigsmateriel och tekniskt bistånd som ISP har att hålla sig till, dvs. i de fall överlåtelse, upplåtelse eller annat samarbete av och kring krigsmateriel och tekniskt bistånd också träffas av de föreslagna reglerna, så är det angeläget att undvika motstridiga bedömningar. Genom utredningens förslag får Försvarets materielverk (FMV) tillsynsansvar över de företag som bedriver verksamhet hänförlig till krigsmateriel och tekniskt bistånd. Det kan därför övervägas om inte Försvarets materielverk bör samråda med ISP vid sina bedömningar enligt säkerhetsskyddslagstiftningen när det gäller upplåtelser och överlåtelser, i de fall tillsynsobjekten också faller under ISP:s tillsyn. Ledning kan härvid hämtas från hur FMV alltid samråder med ISP när ett försvarsindustriföretag vill föra ut uppgifter som omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Ett företag ansöker hos FMV om tillstånd för utlämnande av sådan uppgift och innan FMV lämnar över framställningen till regeringens ställningstagande sker samverkan med ISP och Försvarmakten. Ett tillstånd för att föra ut uppgifterna (som utgör tekniskt bistånd) måste finnas också enligt 6 § (1992:1300) lagen om krigsmateriel. En jämförelse kan även göras med det samrådsförfarande som finns med ISP innan FMV utställer vissa garantier rörande svenska försvarsindustriföretag inom ramen för den Europeiska försvarsfonden.

När det gäller produkter med dubbla användningsområden, inbegripet programvara och teknik, har ISP att tillämpa lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Den lagen innehåller kompletterande bestämmelser till rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden. Nämnvärt är att tillstånd krävs för export (utförelse utanför EU) av vissa produkter som finns i en bilaga till förordningen (se artikel 3), och för export av andra produkter som kan ha vissa specifika användningsområden (se artikel 4). Därtill innehåller förordningen en reglering av när tillstånd måste krävas

YTTRANDE	4(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0001	

avseende överföring inom EU av produkter med dubbla användningsområden (se artikel 22.1). I vissa särskilda fall får medlemsstaterna införa egna tillståndskrav för överföring av produkter med dubbla användningsområden inom EU (se artikel 22.2 samt riksdagens bemyndigande till regeringen att meddela sådana föreskrifter enligt 7 § den nämnda lagen). I den mån en medlemsstat i övrigt, t.ex. med hänsyn till den allmänna säkerheten, vill förbjuda eller kräva tillstånd för utförsel utanför EU (export) av produkter med dubbla användningsområden som faller utanför tillämpningsområdet för artikel 3, så måste det ske i en särskild ordning (se artikel 8 samt riksdagens bemyndigande till regeringen att meddela sådana föreskrifter enligt 5 § den nämnda lagen). Visst utrymme att föreskriva nationella regler för utförsel utanför EU med hänsyn till allmän ordning och säkerhet kvarstår också i enlighet med artikel 11 i rådets förordning (EEG) nr 2603/69 av den 20 december 1969 om upprättandet av gemensamma exportregler (se artikel 4.8 och se för tillämpningen rättsfallen från EU-domstolen den 17 oktober 1995 C-70/94 [Werner] och C-83/94 [Leifer]). Med hänsyn till EU-rättens företräde och spärrverkan (se EU-domstolens dom i mål 106/77 [Simmenthal], ECR 1978, p. 629, para. 17) innebär det ovanstående att i den mån en överlåtelse eller upplåtelse av en säkerhetskänslig verksamhet sammanfaller med att vara en överlåtelse eller upplåtelse av produkter med dubbla användningsområden, inklusive programvara och teknik, till någon utanför Sverige, så måste EU-rättsliga regler beaktas nogsamt för att avgöra om Sverige har rätt att tillämpa egna och avvikande regler.

Utredningen har uppmärksammat att en EU-förordning har beretts genom vilket ett ramverk skapas för att kunna kontrollera utländska direktinvesteringar i bl.a. företag med nyckelteknik. EU-förordningen har nyligen antagits och kommer att tillämpas från och med den 11 oktober 2020, vilket enligt ISP:s bedömning har undanröjt de eventuella EU-rättsliga invändningar som tidigare kunde ha funnits i de fall en medlemsstat på egen hand hade för avsikt att införa en ägarförbehålls- eller direktinvesteringsreglering utanför försvarsindustriområdet.

YTTRANDE	5(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0001	

## Tillsyn (avsnitt 8)

Utredningen resonerar på ett förtjänstfullt sätt när det gäller tillsyn.

Som utredningen anför medför ISP:s uppdrag som förvaltningsmyndighet för bl.a. krigsmateriellagstiftningen och lagstiftningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden att myndigheten hanterar uppgifter med höga skyddsvärden. ISP har genom sitt uppdrag en nära samverkan med och koppling till både Försvarmakten och Säkerhetspolisen. Båda myndigheterna är enligt ISP:s bedömning tänkbara och med hänsyn till ISP:s uppdrag i princip lika lämpliga att ha tillsynsansvaret över inspektionen. ISP håller emellertid med utredningen om att Säkerhetspolisens ansvar för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och beivra brott som rör krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden utgör ett skäl som i slutänden väger över och gör att det är lämpligare att Säkerhetspolisen utövar tillsynsansvaret över inspektionen.

I utredningens förslag tas dock universitet och högskolor bort från Säkerhetspolisens tillsynsansvar. ISP har i sitt regleringsbrev för år 2019 fått i särskild uppgift att upprätthålla kontakter med universitet och högskolor för att informera om riskerna med spridning av känslig teknologi som möjliggör utveckling och tillverkning av massförstörelsevapen. ISP utövar genom lagstiftningen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden viss tillsyn över universiteten och högskolorna, vilka ofta bedriver teknisk eller medicinsk forskning. Tillsynen utövas bl.a. genom tillsynsbesök där inspektionen ibland begär bistånd från Säkerhetspolisen. Detta speglar att det vid universitet och högskolor, särskilt de med teknisk och medicinsk forskning, kan finnas verksamhet av teknisk och forskningsmässig natur som bör vara under uppsikt eftersom verksamheten har höga skyddsvärden. Under det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det därför övervägas om inte universitet och högskolor med teknisk och medicinsk forskning fortsatt ska vara under Säkerhetspolisens tillsynsansvar.

YTTRANDE	6(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0001	

På sätt som beskrivits ovan bör det också övervägas om FMV bör samråda med ISP i vissa fall då tillsynsobjekten faller under båda myndigheters tillsyn.

### **Sanktioner (avsnitt 9)**

ISP tillstyrker i stort utredningens förslag när det gäller införandet av sanktioner. ISP har dock invändningen att det vore önskvärt att regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet redogör för skälet till varför sanktionsavgifter ska kunna tas ut av statliga myndigheter på just det här området. ISP har också invändningen att – i syfte att öka allmänhetens förtroende för svensk statlig styrning – en överprövning, i de fall när en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen har överklagat ett beslut om sanktionsavgift på säkerhetsskyddsområdet vilket har fattats av en annan statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen, bör avgöras av regeringen och inte i förvaltningsdomstol.

Enligt ISP måste den givna utgångspunkten vara att alla statliga myndigheter ska fullgöra sina respektive uppdrag med iakttagande av nit och omsorg samt enligt gällande lagar och förordningar. Att öppna för att kunna påföra statliga myndigheter sanktionsavgifter för bristande regeluppfyllelse måste anses utgöra ett avsteg från den nämnda utgångspunkten. Ett sådant avsteg bör kräva omsorgsfulla överväganden.

I utredningen hänvisas det till att sanktionsavgifter kan tas ut av myndigheter enligt bl.a. regler i brottsdatalagen (2018:1177) och enligt regler i lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen). Vidare anges att någon annan bedömning inte bör göras för sanktionsavgifter inom området för säkerhetsskyddsreglering. När det gäller brottsdatalagen konstaterar ISP att det i förarbetena till den lagen förs resonemang om det lämpliga i att ta ut sanktionsavgifter från myndigheter, men att de resonemangen förs utifrån perspektivet att lagstiftningen är ägnad att skydda enskildas integritet.<sup>3</sup> Det är inte resonemang som kan föras över direkt till nu

---

<sup>3</sup> Prop. 2017/18:232, s. 315 f.

YTTRANDE	7(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0001	

aktuellt område. I propositionen till NIS-lagen kan inte ISP se att några överväganden gjorts i denna fråga över huvud taget.<sup>4</sup>

Enligt 31 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel kan ISP i vissa fall ålägga verksamhetsutövare att betala sanktionsavgift. Denna skyldighet kan även åläggas statliga myndigheter. Några utförliga resonemang till varför statliga myndigheter skulle kunna åläggas sanktionsavgift enligt krigsmateriellagstiftningen har inte förts, utan det har hänvisats till att den verksamhet som bedrivs av vissa av myndigheterna som faller under ISP:s tillsyn har utvecklats i en kommersiell riktning, varför det enligt lagstiftaren inte har funnits några bärande skäl för att undanta statliga myndigheter från reglerna om sanktionsavgift.<sup>5</sup>

Ett argument för att öppna för sanktionsavgifter mot statliga myndigheter på säkerhetsskyddsområdet skulle naturligtvis kunna vara att följsamhet av reglerna på detta område är av mycket stor vikt. En viss svaghet i det argumentet är att det medför en oundviklig skiktning i betydelsen av olika åligganden för statliga myndigheter; vissa åligganden som har sanktionsavgifter kopplade till sig blir möjligen viktigare än andra åligganden som inte har det. Alltjämt bör en statlig myndighets uppgifter framgå av dess instruktion och prioriteringar göras av regeringen genom regleringsbrev och särskilda uppdrag.

Med hänsyn till det anförda anser ISP att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet vore önskvärt att regeringen närmare motiverar de skäl som ligger som grund för att sanktionsavgifter för statliga myndigheter ska införas på säkerhetsskyddsområdet.

En annan invändning när det gäller införandet av regler om sanktionsavgifter riktade mot statliga myndigheter som lyder under regeringen är att dessa myndigheter enligt utredningens förslag kommer att ha samma möjligheter som enskilda att överklaga beslutet.

---

<sup>4</sup> Prop. 2017/18:205, se särskilt avsnitt 10 och författningskommentaren till 29 §.

<sup>5</sup> Prop. 2017/18:23 s. 102

YTTRANDE	8(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0001	

Det kan alltså bli fråga om domstolsprocesser med två statliga myndigheter som lyder under regeringen på varsin sida; sådana processer är inte ägnade att öka allmänhetens förtroende för svensk statlig styrning. I vissa andra lagstiftningar överklagas ärenden där två statliga förvaltningsmyndigheter, som lyder under regeringen, står på varsin sida i ett förfarande till regeringen och inte till förvaltningsdomstol (jfr t.ex. 6 kap. 7 § andra stycket och 8 § fjärde stycket offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]).

ISP anser därför att – i syfte att öka allmänhetens förtroende för svensk statlig styrning – en överprövning, i de fall när en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen har överklagat ett beslut om sanktionsavgift på säkerhetsskyddsområdet vilket har fattats av en annan statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen, bör avgöras av regeringen och inte i förvaltningsdomstol. Med en sådan ordning torde antalet ärenden som överklagas av statliga förvaltningsmyndigheter bli ganska få. (Möjligen bör ett överprövningsförfarande till regeringen införas i alla de olika lagstiftningar som möjliggör att en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen beslutar att en annan statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen ska betala en sanktionsavgift.)

### **Sekretess (avsnitt 3 och 5)**

Enligt ISP bör det i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om det ska införas en särskild sekretessreglering till skydd för enskilda intressen när det gäller tillsyn av enskilda verksamhetsutövare. En sådan reglering införs lämpligen genom föreskrifter från regeringen i enlighet med 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) samt bilagan till den förordningen.



YTTRANDE	9(9)
Dnr: 2019-7.5.2-0001	

---

Detta yttrande har beslutats av tf. generaldirektören Carl Johan Wieslander efter föredragning från verksjuristen Linus Örnulf.

Carl Johan Wieslander  
Vikarierande generaldirektör