

Yttrande - svar på remiss betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82)

Justitiedepartementet har inbjudit Skövde kommun att lämna synpunkter på *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82) - Betänkande av Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor*. Remissvar ska inkommit till Justitiedepartementet senast den 1 april 2019.

Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor (nedan Utredningen) redovisar i sitt betänkande förslag som sammanfattningsvis innebär en skyldighet för verksamhetsutövare att ex officio hålla tillsynsmyndigheten informerad om huruvida berörd verksamhet bedrivs, att skyldigheten att ingå säkerhetsavtal utvidgas, att införa förebyggande åtgärder i samband med utkontraktering, upplåtelse och vissa andra förfaranden i form av ett system uppbyggt på kontrollstationer införs, att ett motsvarande system bör gälla även vid vissa överlåtelser, att en skärpt tillsyn med utökade befogenheter och möjlighet att tillgripa vissa tvångsåtgärder införs, samt att sanktionsavgifter införs. Därtill kommer ett stort antal detaljförslag av såväl materiell som redaktionell karaktär.

Skövde kommun konstaterar att de förslag som lämnas i betänkandet i vissa delar är av administrativt och ekonomiskt betungande karaktär för kommunen. Kommunen ställer sig trots detta konstaterade i huvudsak positiv till förslagen och lämnar följande påpekanden.

En skyldighet för verksamhetsutövare att ex officio hålla tillsynsmyndigheten informerad om huruvida berörd verksamhet bedrivs

Den föreslagna regleringen innebär i denna del en skyldighet för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet att utan dröjsmål anmäla detta till tillsynsmyndigheten, liksom att utan dröjsmål anmäla till tillsynsmyndigheten när den säkerhetskänsliga verksamheten upphör. Skyldigheten innebär införande av en enkel och närmast självklar ordningsregel, som kan antas ge tillsynsmyndigheten bättre förutsättningar att lyckas med sitt uppdrag. Skyldigheten kan inte antas vara betungande för berörd verksamhetsutövare. Skövde kommun tillstyrker därför förslaget.

Skyldigheten att ingå säkerhetsavtal utvidgas till att gälla varje samverkan med extern part där berörda uppgifter förekommer

Datum: 2019-02-15 Diarienummer: KS2019.0040

Av 2 kap. 6 § Säkerhetsskyddslag (2018:585), som träder ikraft den 1 april 2019, framgår att den som avser att genomföra en upphandling och ingå ett avtal om varor, tjänster eller byggtjänster vid vissa givna förhållanden är skyldig att tillse att ett adekvat säkerhetsskyddsavtal har upprättats. Den föreslagna regleringen innebär i denna del en skyldighet för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet att ingå säkerhetsskyddsavtal vid varje samverkan med extern part där den externa parten kan få del av säkerhetskänslig information eller uppgifter, oavsett samverkansform eller vad samverkan avser. Den föreslagna ändringen avser uppenbarligen att täcka ett tidigare förbiseende. Reglerna innebär en viss administrativ börda, men inte av betungande karaktär. Skövde kommun tillstyrker förslaget i huvudsak, men ställer sig emellertid frågande inför det generella undantaget för samarbete mellan statliga myndigheter.

Det torde vara så att statliga myndigheter många gånger, såsom Säkerhetspolisen, Försvarmakten och Försvarets materielverk, får antas ha ett så hög mognad avseende sin förmåga att organisera sin säkerhet att generella undantag från kravet på säkerhetsskyddsavtal kan vara befogade för dessa organ. Förevarande lagförslag har emellertid till övergripande syfte att höja upp det säkerhetsmässiga stängslet till samma nivå överallt. För att denna nivå ska kunna säkerställas är det viktigt att inte göra större generella undantag än nödvändigt. Det framstår som ett risktagande att förutsätta att samtliga statliga förvaltningsmyndigheter har möjlighet att hålla samma höga nivå på sin säkerhetsorganisation som exempelvis de tre ovan angivna. Ett system där även statliga myndigheter vid sin inbördes samverkan som utgångspunkt är skyldiga att sluta säkerhetsskyddsavtal – givetvis förutsatt att säkerhetsskyddet berörs genom samarbetet – och där istället regeringen får möjlighet att bevilja undantag för de statliga myndigheter där ett säkerhetsskyddsavtal inte skulle fylla någon funktion framstår här som mer ändamålsenligt.

Införande av förebyggande åtgärder i samband med utkontraktering, upplåtelse och vissa andra förfaranden i form av ett system uppbyggt på kontrollstationer

Den föreslagna regleringen innebär i denna del en skyldighet för varje verksamhet som bedriver säkerhetskänslig verksamhet att inför varje samverkan, oavsett typ, med extern part, oavsett vem, göra en analys benämnd särskild säkerhetsbedömning med syfte att utreda huruvida samverkan på något sätt och i något skede skulle kunna leda till att den externa parten skulle kunna få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet och/eller dito uppgifter. Landar säkerhetsbedömningen i att frågan besvaras jakande, ska en lämplighetsprövning göras. För det fall denna prövning landar i att samarbetet trots att säkerhetskänsliga uppgifter och/eller verksamhet kan komma att exponeras för motparten bör kunna genomföras på ett lämpligt sätt är verksamheten skyldig att ta initiativ till ett samråd med tillsynsmyndigheten. Den senare kan tillstyrka förslaget tillvägagångssätt, eller avråda från detta och föreslå annat. För det fall verksamheten inte efterkommer råden har tillsynsmyndigheten rätt att förelägga verksamhetsutövare att vidta åtgärder, i sista hand sådana som syftar till att avbryta förfarandet. Även tillsynsmyndigheten har rätt att initiera samråd.

Det föreslagna kontrollsystemet kan antas få betydande konsekvenser av ekonomisk-administrativ karaktär. Då samtliga, eller näst intill samtliga, samverkanssituationer omfattas så innebär detta genomgripande krav på verksamhetens organisation. Vad som initialt torde krävas är att genom internt arbete bygga upp system som ger den egna organisationen tillräcklig samlad kännedom om dess samtliga säkerhetskänsliga uppgifter och samtliga säkerhetskänsliga verksamheter. Detta är emellertid inte tillräckligt. Därtill kommer att ett betydande antal medarbetare inom berörda områden behöver utbildas på området, varvid såväl kunskaper om grundläggande säkerhetsskydd som om de processer som är nödvändiga för att fungerande rutiner ska kunna implementeras och upprätthållas. Sannolikt behövs också nya systemstöd. Kostnaderna kan i denna del antas vara

mest betungande i det initiala skedet, vilket inte ska förstås som att de försvinner på sikt. En utökning motsvarande 1-1,5 ytterligare tjänster, utförda i egen regi eller köpta av externt anlita part, framstår för Skövde kommuns del som en oundviklig konsekvens av förslaget. För att säkerställa de föreslagna bestämmelsernas konsekventa genomförande i samtliga berörda kommuner borde frågan om riktade statsbidrag övervägas. I sammanhanget kan nämnas att för kommuners organisation för att hantera extraordinära händelser finns det riktade statsbidrag från MSB där resultatet av den satsningen har varit avgörande för kommuners finansiering av löner och utbildningar.

Ekonomiskt-administrativa konsekvenser kan komma att drabba verksamheten även på andra sätt. De samverkanssituationer där säkerhetssyddsavtal de facto behövs kan Då säkerhetsklassningar och bedömningar av säkerhetskänslighet till sin karaktär är och måste få vara dynamiska så är det vanskligt för att inte säga omöjligt att bedöma hur utvecklingen kommer att gestalta sig på sikt.

Transaktionskostnaderna för berörda avtal, främst sådana avtal som ska slutas som ett led i en upphandling men även andra avtal, kommer generellt att öka. Det går inte att utesluta att såväl vissa upphandlingar som andra former av samverkan inte kan komma att genomföras eller ens inledas, antingen av tillsynsmyndigheten in casu, eller som ett resultat av utvecklingen i praxis. Detta kan i sin tur leda till att exempelvis behovet av vissa tjänster måste tillgodoses i egen regi. I många fall har verksamhet i egen regi ekonomiska fördelar, men det finns också situationer där egenregidrift är klart kostnadsdrivande.

Betänkandets förslag är i denna del således av ingripande karaktär. Det är emellertid svårt att föreställa sig ett system som ska fungera för ett stort antal sinsemellan disparata verksamheter och som samtidigt kan upprätthålla säkerhetsskyddet i berörda delar utan att av Utredningen föreslagna delar ingår: en egenkontroll i två (egentligen tre) steg samt krav på samråd med tillsynsmyndighet som i sin tur ges befogenheter som är tillräckligt vidsträckta för att effektivt kunna förhindra verksamheten att frångå sig sitt säkerhetsskydd. Skövde kommun tillstyrker därför förslaget i denna del.

Ett system uppbyggt på kontrollstationer bör gälla även vid vissa överlåtelser

Överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet skiljer sig från samverkansfallet på så sätt att verksamhetsutövaren just genom överlåtelser i regel frångår sig all framtida kontroll. Därför kan ett säkerhetssyddsavtal bara vara verkningsfullt fram till den tidpunkt då själva överlåtelserna sker. Den föreslagna bestämmelsen omfattar i denna del i princip samtliga överlåtelser som kan bedömas vara av betydelse för Sveriges säkerhet. Berörs gör såväl verksamhetsöverlåtelser som överlåtelser av föremål och av fast egendom, samt, inte minst, aktieöverlåtelser. De föreslagna bestämmelserna riktas i allt väsentligt till överlåtande part, inte till förvärvaren. Med överlåtande part avses inte enbart verksamhetsutövaren utan även samtliga ägare, med undantag för publika aktiebolags aktieägare. De senare kan inte antas vara tillräckligt insatta i verksamheten för att ett ansvar skulle fylla någon funktion.

Det föreslagna systemet i denna del uppvisar stora likheter med de föreslagna förebyggande åtgärderna i samband med utkontraktering, upplåtelse och andra samverkansformer. En särskild säkerhetsbedömning, en lämplighetsprövning och ett samrådsförfarande föreslås, liksom sanktionsavgifter vid regelöverträdelser. Därtill föreslås att överlåtelser som görs utan föregående samråd eller trots förbud eller med bortseende från ställda villkor automatiskt blir civilrättsligt ogiltiga. Under vissa förutsättningar ska en överlåtelse kunna förklaras ogiltig även i efterhand, med möjligheter att utfärda förelägganden även mot förvärvaren.

En överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet kan vara av minst lika känslig karaktär som exempelvis en upplåtelse. Då ett säkerhetsskyddsavtal inte har möjlighet att ge verksamhetsutövaren kontroll på sikt fyller ett system uppbyggt på kontrollstationer minst lika viktig funktion vid en överlåtelse som vid andra avtal. Betänkandets förslag är i denna del väl avvägt, och kan inte anses gå längre än vad som är nödvändigt för att ge önskade effekter. Skövde kommun tillstyrker därför förslaget i denna del.

En skärpt tillsyn med utökade befogenheter och möjlighet att tillgripa vissa tvångsåtgärder införs

Betänkandets förslag består i denna del av två huvuddelar. Den första huvuddelen benämns en utvecklad tillsynsstruktur. Förslaget är här att tillsynsverksamheten ska organiseras utifrån två perspektiv. Det ena perspektivet är tematiskt, där en tillsynsmyndighet ska utses för varje sakområde där det typiskt sett bedrivs säkerhetskänslig verksamhet. Det andra perspektivet är geografiskt och avser övriga verksamheter, däribland kommunerna. För Skövdes del föreslås länsstyrelsen i Västra Götalands län bli tillsynsmyndighet. Försvarmakten och Säkerhetspolisen blir samordningsmyndigheter, och kan ta över tillsynsansvaret från ordinarie tillsynsmyndighet om särskilda skäl föreligger.

Den andra huvuddelen avser nya möjlighet för tillsynsmyndighet att tillgripa vissa tvångsåtgärder. Det som avses är rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen – dock inte bostäder – som används i verksamhet som omfattas av tillsyn, rätt att förelägga den som står under tillsyn att lämna tillträde till lokaler och liknande samt att tillhandahålla information, och att förena dessa förelägganden med vite. Därtill ska tillsynsmyndigheten få rätt att begära handläggning av Kronofogdemyndigheten för sin verkställighet samt få rätt att förelägga den som står under tillsynen att vidta åtgärder.

De ekonomiska konsekvenserna av den skärpta tillsynen får antas vara begränsade. Införandet av tvångsmedel innebär att frågor om integritet väcks. Det torde dock vara svårt att nå avsedda effekter med mindre genomgripande medel. Skövde kommun har inget att erinra mot förslaget i denna del, men konstaterar att det föreslagna systemet med 13 olika tillsynsmyndigheter och två samordningsmyndigheter kan vara svårt att förena med kraven på effektivitet, likabehandling och rättssäkerhet. För att upprätthålla förtroendet för tillsynsmyndigheternas viktiga arbete i denna del så är i sådana fall nödvändigt att tillsynsmyndigheterna snabbt upparbetar gemensamma arbetssätt. Som Utredningen diskuterar – och avfärdar – vore ett mer tilltalande alternativ ett färre antal tillsynsmyndigheter, kanske så få som en eller två.

Införande av sanktionsavgifter

Som påföljder föreslår Utredningen ett system där tillsynsmyndigheten får rätt att ta ut sanktionsavgifter på lägst 5 000 kr och högst 10 miljoner kr. I stort sett varje överträdelse av icke bagatellartad karaktär bör enligt utredningen vara avgiftssanktionerad. Bland de typsituationer som avses kan nämnas de då en verksamhet har underlåtit att göra anmälan respektive avanmälan om säkerhetskänslig verksamhet, underlåtit att utföra säkerhetsskyddsanalys, underlåtit att sluta säkerhetsskyddsavtal eller ingått säkerhetsskyddsavtal som är bristfälligt i väsentlig mån, genomfört en överlåtelse av verksamheten utan att fullgöra samrådsskyldigheten respektive lämnat oriktig uppgift vid tillsyn eller samråd. Ansvar föreslås vara strikt.

De ekonomiska konsekvenserna får anses vara begränsade. Sanktionsavgifter kan därtill antas ge bättre förutsättningar för en effektiv kontroll och tillsyn än ett system som är straffrättsligt sanktionerat. Ett system med strikt ansvar och möjlighet till undantag i det enskilda fallet är också ägnat att upprätthålla effektiviteten såväl som proportionaliteten. Skövde kommun tillstyrker förslaget med sanktionsavgifter, men ställer sig tveksam till förslagen att tillsynsmyndigheten får rätt att ålägga avgifterna respektive till de föreslagna nivåerna.

Utredningen föreslår ett system av summarisk karaktär, där tillsynsmyndigheterna får mandat att besluta om sanktionsavgifter. Betänkandet synes i denna del i så hög utsträckning vara inriktad på att tillgodose effektivitetskraven att det kan bli svårt att upprätthålla rättssäkerheten. Utgångsläget bör vara att påföljder ska hanteras utifrån en kontradiktorisk princip. Undantag från denna princip ska bara göras om särskilda skäl talar för detta. I förevarande fall, där ett stort antal tillsynsmyndigheter föreslås, och varje tillsynsmyndighet åtminstone initialt får ett betydande spelutrymme på detta område, föreligger knappast sådana skäl. Att ansvaret i grunden föreslås vara strikt innebär inte att svåra avväganden kan komma ifråga i det enskilda fallet, avväganden som kan röra bevisprövning, överträdelsens relativa straffvärde och påföljdens proportionalitet. Att lägga ett avgörande som kan vara av så känslig karaktär hos tillsynsmyndigheten – motparten i det enskilda ärendet – kan befaras leda till en rättstillämpning som upplevs som ojämn och nyckfull. Den självklarhet att tillsynsmyndighetens beslut föreslås bli överklagbara ändrar inte denna bedömning.

Ett mera balanserat system vore att tillsynsmyndigheten istället skulle få ansöka om utdömande av sanktionsavgifter i allmän förvaltningsdomstol. Ett sådant system skulle uppvisa stora likheter med vad som gäller vid hanteringen av upphandlingsskadeavgift. För att skapa förutsättningar för en enhetlig praxis, såväl vad gäller den enskilda försummelsens allvar som bevisfrågor och påföljdsfrågor vore det lämpligt att en enda förvaltningsrätt i landet skulle anförtros utdömandet av samtliga sanktionsavgifter.

Sanktionsavgiftens föreslagna miniminivå är 5 000 kr. Enligt Skövde kommuns mening är denna nivå så lågt satt att den inte kan antas ha någon effekt. Man bör också beakta signalvärdet av en så lågt satt sanktionsavgift, och frågan är om en så låg avgift någonsin kan anses stå i paritet med en handling eller underlåtelse som är otillåten därför att den i förlängningen kan äventyra Sveriges säkerhet? En rimlig miniminivå bör inte understiga 25 000 kr. Skulle avgiften i det enskilda fallet framstå som oskäligen finnas enligt förslaget ett utrymme att efterge avgiften.

Den föreslagna maximala nivån är 10 miljoner kr. Detta belopp är så högt att överträdelser för vilket denna summa bör anses vara befogad i stor utsträckning får antas vara straffrättsligt sanktionerade i vilket fall. I näringsverksamhet kan emellertid 10 miljoner kr mycket väl vara en kostnad som framstår som rationell utifrån företagsekonomiska principer. Vid överlåtelser vore det sannolikt mer adekvat att koppla avgiften till köpeskillingen.

Säkerhetsskyddschef

Utredningen föreslår att bestämmelser som rör säkerhetsskyddschef flyttas från säkerhetsskyddsförordningen till lagen. Syftet med den föreslagna förändringen är att lyfta in säkerhetsskyddsfrågorna från periferin och garantera säkerhetsskyddschefen en starkare ställning. Utifrån regelverkets övergripande syfte får detta ses som lovvärt. Förslaget kan svårligen tolkas på annat sätt än att säkerhetsskyddschefen ska vara

organisatoriskt placerad direkt under verksamhetens chef, utan mellanliggande led. Att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd verksamhetens chef kan i många fall få till följd att en tidigare säkerhetssamordnare får utökat ansvar och större respekt för sitt sakområde såväl som betydligt bättre kontakt med verksamhetens ledning.

I betänkandet anges att säkerhetsskyddschefen ska leda och samordna arbetet samt kontrollera att verksamheten bedriver arbetet med säkerhetsskydd i enlighet med tillämpliga regelverk. Däremot saknas såväl kvalifikationskrav som befogenheter att exempelvis besluta om avbrytande av pågående åtgärder som bedöms strida mot regelverken. Vidare anges att säkerhetsskyddschefen *bör* rapportera till organisationens högsta chef och normalt *bör* ingå i en eventuell ledningsgrupp. För de verksamheter som har den person som är bäst kvalificerad för uppdraget som säkerhetsskyddschef placerad ute i verksamheten, exempelvis som enhetschef med ansvar även för andra frågor än säkerhetsskyddet, kanske organisatoriskt placerad under förvaltning som inte leds av verksamhetens chef, exempelvis räddningstjänsten, eller som en renodlad specialisttjänst – som är i behov av en rimlig kringorganisation för att få förutsättningar att utföra sitt arbete på bästa sätt – så är inte kravet på direkt underställd verksamhetens chef förenligt med en optimal organisation.

Risken med förslaget är att verksamheter, kanske företrädesvis kommuner och/eller kommunalförbund, för att komma runt detta kommer att utse en säkerhetsskyddschef som får hantera formalian, under det att den sakkunnige, säkerhetssamordnaren, får utföra det praktiska arbetet i stort sett som tidigare. Frågan är om detta verkligen är ägnat att tillgodose det övergripande syftet. Enligt Skövde kommuns mening skulle det säkerhetsmässiga genomslaget sannolikt bli bättre med ett upplägg där säkerhetsskyddschefen inte nödvändigtvis behöver vara direkt underställd verksamhetens chef, men där befattningen är förenad med kvalifikationskrav, behörighet och en *skyldighet att rapportera till verksamhetens chef*.