

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Er referens
Ju2018/05292/L4

Vår handläggare
Johan Bäckström

Remissvar avseende betänkandet, Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82).

Sammanfattning

FOI delar utredarens bedömning att omvärldsutvecklingen med en ökad hotbild med åtföljande sårbarheter och risker ställer krav på en ändamålsenlig säkerhetsskyddslagstiftning för att säkerställa ett fullgott säkerhetsskydd för säkerhetskänslig verksamhet.

FOI tillstyrker förslaget att skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal bör utgå från exponeringen av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet.

FOI noterar att varje myndighet ska ha ett grundläggande säkerhetsskydd som medger att de kan hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och bedriva säkerhetskänslig verksamhet. FOI anser dock att utredningens förslag i flera fall är onödigt långtgående och att säkerhetsskyddet i första hand bör regleras inom ramen för myndighetens interna styrning, uppföljning och kontroll samt ökade informations- och utbildningsinsatser i förening med en för ändamålet anpassad författningsreglering.

FOI delar utredningens bedömning att samverkan och samarbeten mellan statliga myndigheter bör undantas krav på säkerhetsskyddsavtal men avstyrker utredningens förslag att säkerhetsskyddsavtal ska ingås mellan myndigheter i det fall det avser anskaffning av vara, tjänst eller byggtreprenad.

FOI bedömning är att behovet av undantag från skyldighet att teckna säkerhetsskyddsavtal kommer att vara omfattande bl.a. mellan myndigheterna inom försvars- och säkerhetsområdet. FOI bedömer att konsekvenserna av förslaget i denna del är mer omfattande och kostnadsdrivande än vad utredningen antyder.

FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut

FOI delar utredningens bedömning att andra verksamhetsutövare än myndigheter bör omfattas av skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal.

FOI anser att den nu föreslagna samrådsskyldigheten med tillsynsmyndigheten är för långtgående och bör inte omfatta mer rutinartade ärenden.

FOI tillstyrker förslaget att överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet behöver regleras men anser att den föreslagna regleringen är för långtgående varför förslaget och konsekvenserna bör utredas ytterligare.

FOI anser att den föreslagna ordningen med två samordningsmyndigheter och ett antal sektorspecifika tillsynsmyndigheter bör utredas ytterligare då det kan ifrågasättas om den föreslagna modellen är den mest ändamålsenliga och kostnadseffektiva för tillsynsverksamheten på försvars- och säkerhetsområdet.

FOI anser att informations-, utbildnings- och tillsynsåtgärder i första hand bör användas och att ett system för eventuella sanktioner bör utformas för att kunna användas när inga andra åtgärder bidrar till att säkerställa att ett fullgott säkerhetsskydd kan uppnås eller när en lagöverträdelse föreligger.

FOI ställer sig tveksam till utredningens bedömning av konsekvenser och resursåtgång av lämnade förslag, särskilt vad gäller för myndigheter inom försvars- och säkerhetsområdet.

FOI föreslår att ett nationellt sammanhållet utbildningssystem på säkerhetsskyddsområdet skapas.

FOI anser sammanfattningsvis att flera av utredningens förslag har brister och bör bli föremål för ytterligare analys i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Inledning

FOI kan inledningsvis konstatera att det remitterade betänkandet innefattar beskrivning, analys och långtgående förslag på lagstiftning till stöd för ett ökat säkerhetsskydd. FOI delar utredarens bedömning att omvärldsutvecklingen med en ökad hotbild med åtföljande sårbarheter och risker ställer krav på en ändamålsenlig säkerhetsskyddslagstiftning för att säkerställa ett fullgott säkerhetsskydd för säkerhetskänslig verksamhet. Myndigheten kan samtidigt konstatera att förslagen om anmälningsskyldighet, samråd, undersökningsbefogenheter och sanktioner inte tidigare funnits i säkerhetsskyddslagstiftningen på det sätt som nu föreslås och att det inte heller av betänkandet framgår vilka problemområden som lagförslagen är avsedda motverka eller på vilket sätt dessa förslag på omfattande administrativa åtgärder – i förhållande till ökade utbildnings- och tillsynsresurser- mer allmänt kan bidra till ett ökat säkerhetsskydd.

FOI har viss förståelse för att brister i säkerhetsskyddet hos en myndighet kan få långgående konsekvenser men vill samtidigt framhålla att enskilda incidenter hos en eller flera myndigheter inte – utan en grundlig analys - bör få ligga till grund för en genomgripande lagstiftning på säkerhetsskyddsområdet. FOI bedömer att flera av de administrativa åtgärder och sanktionsåtgärder som nu föreslås bör kunna ersättas av ökade resurser på utbildnings- respektive tillsynsområdet, även om någon form av sanktioner bör finnas för de fall en verksamhetsutövare inte lever upp till kraven på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt säkerhetsskydd.

FOI kan notera att det i utredningen inte deltagit någon sakkunnig eller expert med kompetens inom det verksamhetsområde som myndigheten ansvarar för och att detta förhållande påverkat utredningens analys, slutsatser och förslag.

FOI lämnar utöver vad som ovan angetts – och med beaktande av de utgångspunkter som myndigheten har att iakttä - följande synpunkter på det remitterade underlaget och förslagen. Remissvaret följer i allt väsentligt betänkandets struktur.

5. Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal

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

FOI har i remissyttrande till det betänkande som ligger till grund för den nya säkerhetsskyddslagen (2018:585) framhållit nödvändigheten av att kunna teckna säkerhetsskyddsavtal i annat fall än då en myndighet ingår avtal med en leverantör.

FOI tillstyrker på av utredningen anförda skäl att skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal bör utgå från exponeringen av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet. FOI kan samtidigt konstatera att tillämpningsområdet vidgas och ställer krav på en väl analyserad modell som gör lagstiftningen förutsägbar och tar hänsyn till olika situationer, tex. vad gäller säkerhetsskydd i internationella relationer.

FOI anser dock att nuvarande förslag till lagändring har vissa brister och bör bli föremål för ytterligare analys i det fortsatta lagstiftningsarbetet, bl.a. vad gäller internationella samarbeten (se nedan).

Inget krav på säkerhetsskyddsavtal i den lägsta säkerhetsskyddsklassen

Utredningen har inte funnit anledning att ändra på nuvarande lag i fråga om tecknande av säkerhetsskyddsavtal i den lägsta säkerhetsskyddsklassen begränsat hemlig.

FOI vill framhålla att krav på skydd/hantering av denna informationssäkerhetsklass återfinns både nationellt och i ingångna internationella överenskommelser, bl.a. vad avser anmälan om misstanke om eller konstaterad förlust, befordran, delgivning, elektronisk kommunikation och förvaring. Det är en brist att inte föreskriva att någon form av avtal krävs i den lägsta informationssäkerhetsklassen då den omfattas av säkerhetsskydds krav, som måste regleras hos en utförare. FOI förordar att denna fråga blir föremål för analys i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

5.4.4 Samverkan och samarbeten mellan statliga myndigheter bör undantas i vissa fall

FOI delar utredningens bedömning att samverkan och samarbeten mellan statliga myndigheter bör undantas från kravet på säkerhetsskyddsavtal.

FOI avstyrker dock utredningens förslag att säkerhetsskyddsavtal ska ingås mellan myndigheter i det fall det avser anskaffning av vara, tjänst eller byggtreprenad. Utredningen motiverar detta bl.a. med att den ena parten kan ha en mindre utvecklad säkerhetskultur.

FOI ställer sig tveksam till utredningens skäl för förslaget och den av utredningen föreslagna modellen, främst av följande skäl:

Till en början kan noteras att det inte finns någon tydlig gräns mellan vad som utgör en samverkan/samarbete respektive anskaffning av vara/tjänst. FOI:s erfarenhet som uppdragsfinansierad myndighet är att uppdragsverksamheten många gånger rymmer såväl samverkan/samarbete som verksamhet som kan betraktas som anskaffning (upphandling av vara/tjänst). Redan detta förhållande medför att det kan uppstå svårigheter med tillämpningen av lagstiftningen.

Vidare kan noteras att det oklara rättsläge som gäller upphandling mellan statliga myndigheter, dvs om myndigheter kan teckna rättsligt bindande upphandlingsavtal mellan myndigheterna (se betänkandet sid 144). Denna omständighet medför också att det kan ifrågasättas om det lämpliga i att använda begreppet säkerhetsskyddsavtal mellan myndigheter.

Enligt FOI:s mening bör utgångspunkten vara att en myndighet har ett säkerhetsskydd för sin verksamhet enligt gällande författningar och som säkerställs genom tillsyn. Det innebär att varje myndighet ska ha ett grundläggande säkerhetsskydd som medger att de kan hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och bedriva säkerhetskänslig verksamhet inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhetsstyrning och kontroll.

Vid samverkan/samarbete mellan myndigheter åligger det dessutom respektive myndighet att säkerställa ett säkerhetsskydd för det aktuella samarbetet. Detta kan åstadkommas genom en skriftlig överenskommelse mellan myndigheterna som bygger på aktuell säkerhetsskyddsanalys,

säkerhetsskyddsplan och andra för ändamålet relevanta överenskommelser.

För det fall en myndighet ger ett särskilt uppdrag till den andra myndigheten kan en reglering av säkerhetsskyddet ske genom en för uppdraget anpassad säkerhetsskyddsplan. Då grundskyddet redan är reglerat hos myndigheterna är det viktigt att fokusera på det specifika uppdraget och de skyddsvärda uppgifter som där exponeras. I den uppdragsspecifika säkerhetsskyddsplanen kan exempelvis regleras vilka uppgifter som ska skyddas, krav på uppdragsdeltagares säkerhetsklass och om det ställs några övriga speciella krav.

FOI bedömer vidare att ett krav på upprättande av säkerhetsskyddsavtal mellan myndigheter kan skapa avtalsförhållanden som medför onödigt och tidskrävande administration, utan att för den skull åstadkomma ett bättre säkerhetsskydd. Ett exempel är förhållandet som uppstår då en myndighet är inhyrd hos en annan myndighet eller när en myndighet hyr en särskilt anpassad fastighet av en annan myndighet. Med utredningens förslag uppstår en situation där förhållandet dels kan tolkas som ett myndighetssamarbete, dels upphandling av tjänster, som då kräver separata säkerhetsskyddsavtal. I det senare fallet uppstår en situation då båda de samlokaliserade myndigheterna ska upprätta säkerhetsskyddsavtal och följa därtill kopplade åtaganden, vilka i vissa delar endast tillför en utökad administration och resursåtgång som följd.

FOI vill betona vikten av att denna fråga blir föremål för ytterligare analys i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

5.4.5 Andra än statliga myndigheter bör normalt omfattas av en skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal

FOI delar utredningens bedömning att andra verksamhetsutövare än myndigheter bör omfattas av skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal.

FOI anser emellertid att förslaget väcker ett antal frågor bl.a. kring myndighets förutsättningar att skaffa sig en bild över och ha kontroll över säkerhetsskyddet i företag som ingår i en kontraktskedja (en huvudleverantör med underleverantörer i flera led). Med utredningens förslag kan uppkomma en situation där två parallella säkerhetsskyddsavtal tecknas.

Den föreslagna modellen ställer också stora krav på såväl verksamhetsutövare i flera led som tillsynsmyndighet/-er att dela information om hur kontraktskedjan ser ut och de krav på säkerhetsskydd som gäller för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

En myndighet som tecknat avtal med ett företag ansvarar enligt föreslagen modell inte för tecknande av säkerhetsskyddsavtal med företagets underleverantörer. Vidare gäller anmälningsplikten endast anmälan till aktuell tillsynsmyndighet. Underleverantören kan därför

vara skyldig att anmäla detta till en annan tillsynsmyndighet än den ursprungliga.

Myndigheter, särskilt försvarsmyndigheterna, ställs inför utmaningar att kunna skaffa sig en överblick och kontroll över säkerhetsskyddet i hela kontraktskedjan, t.ex. vilka andra verksamhetsutövare som delges säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Vidare finns risk att en tillsynsmyndighet/-er får svårt att skaffa sig motsvarande överblick och kontroll.

5.4.6 Regeringen bör kunna föreskriva och besluta om undantag

FOI har ovan avstyrkt förslaget om skyldigheten att teckna säkerhetsskyddsavtal mellan myndigheter vid anskaffning av varor, tjänster och byggtreprenad.

För det fall utredningens förslag i denna del genomförs får det inte försumbara konsekvenser för myndigheter som tillhandahåller varor och tjänster till andra myndigheter. Detta kommer att innebära att många myndigheter kan komma att behöva begära undantag från kravet på att ingå säkerhetsskyddsavtal.

FOI kan notera att utredningen inte på djupet analyserat behoven av undantag utan endast givit ett exempel. FOI bedömning är att behovet av undantag kommer att vara omfattande bl.a. mellan myndigheterna inom försvars- och säkerhetsområdet. FOI bedömer att konsekvenserna av förslaget i denna del är mer omfattande och kostnadsdrivande än vad utredningen antyder. FOI anser att även denna fråga bör bli föremål för djupare analys och konsekvensbeskrivning i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

6. Utkontraktering och upplåtelse av säkerhetskänslig verksamhet samt vissa andra förfaranden

6.6 Säkerhetsskyddschefens roll i organisationen bör stärkas

Utredningen har föreslagit en stärkt roll för säkerhetsskyddschefen genom att lyfta kraven från säkerhetsskyddsförordningen till säkerhetsskyddslagen. I utredningen finns en analys som kommer fram till att det måste bli tydligare med säkerhetsskyddschefens ansvar och att denne är direkt underställd verksamhetschefen.

FOI noterar att i nu gällande säkerhetsskyddsförordning (2018:658) anges att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd myndighetens chef. FOI ifrågasätter inte att motsvarande bestämmelse införs i lag men anser att förslaget i övriga delar är för långtgående och inskränker en myndighets möjligheter att utforma dess organisation, styrning, uppföljning och

kontroll av ett säkerhetsskydd som är bäst anpassat för myndigheten. Utredningens förslag i denna del bör därför analyseras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

6.8 Samråd

Utredningen föreslår ett utökat samrådsförfarande med tillsynsmyndigheten.

FOI anser att det i vissa fall kan finnas skäl för samråd med tillsynsmyndigheten men att den nu föreslagna omfattningen av samrådsskyldigheten inte är sakligt motiverad. Den nu föreslagna regleringen innebär att FOI måste söka samråd i varje fall då ett säkerhetsskyddsavtal upprättas med en motpart. Eftersom FOI:s uppdragsverksamhet i stor omfattning omfattar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i informationssäkerhetsklassen hemlig, blir följden att myndigheten måste anmäla och söka samråd med tillsynsmyndigheten i stor omfattning även i mer rutinartade ärenden. FOI menar att regleringen i första hand bör utformas till att omfatta en skyldighet att i mer komplexa eller svårbedömda ärenden söka samråd med tillsynsmyndigheten. Det kan noteras att tillsynsmyndigheten redan genom anmälningsskyldigheten får kännedom om det avsedda förfarandet. Även denna fråga bör således bli föremål för en djupare analys i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

7. Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet

FOI delar utredningens slutsatser om att överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet behöver regleras och ställer sig positiva till möjligheten att i vissa fall hindra sådana överlåtelser. FOI anser dock att den föreslagna regleringen är långtgående varför förslaget och konsekvenserna av det behöver ytterligare utredning.

FOI ifrågasätter också om varje fall av säkerhetskänslig verksamhet ska omfattas av samråd. Se avsnitt 6.8

8. Tillsyn

8.5 Flera tillsynsmyndigheter

Utredningen har identifierat intressekonflikter som uppstår för verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som berör flera tillsynsmyndigheter men inte närmare analyserat de problem som kan uppstå, särskilt om aktuella tillsynsmyndigheter inte har ensad syn på kravställning inom säkerhetsskyddsområdet. Det förs även ett resonemang kring för- och nackdelar med en central tillsynsmyndighet och tillsynsmyndigheter på sektors nivå. Utredningen har dock inte haft i uppdrag att vidare utreda ett alternativ med en central tillsynsmyndighet.

FOI ifrågasätter om den nu föreslagna modellen för tillsynsverksamheten är den mest ändamålsenliga och kostnadseffektiva modellen. Den föreslagna ordningen med två samordningsmyndigheter och ett antal sektorsspecifika tillsynsmyndigheter ställer stora krav på samverkan och samordning mellan dessa myndigheter, särskilt vad gäller myndigheter som utövar tillsyn över samma verksamhetsutövare.

FOI kan i detta sammanhang notera att bl.a. Forsvarsmakten respektive SÄPO har utfärdat föreskrifter som i vissa delar inte är likalydande oaktat att föreskrifterna reglerar samma sakområde. Detta medför svårigheter för en enskild verksamhetsutövare att åstadkomma ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt säkerhetsskydd.

FOI uppfattar att det i dag råder divergerande syn på vilka säkerhetsskyddsåtgärder som krävs och åtgärdskrav vid tillsyn, både mellan olika tillsynsmyndigheter men också mellan föreskrivande myndigheter. FOI har vidare erfarit att olika tillsynsmyndigheter meddelar olika ålägganden/godkännanden av säkerhetsskyddslösningar för ett och samma företag. FOI efterlyser en ordning som säkerställer att samordningsmyndigheterna och de sektorsspecifika tillsynsmyndigheter -när förutsättningar föreligger- ställer samma krav på säkerhetsskyddsåtgärder. Detta skulle underlätta vid upprättande av säkerhetsskyddsavtal, säkerhetsprövning och andra åtgärder inom säkerhetsskyddsområdet. En ordning med ensade grundläggande säkerhetsskyddsavtal och uppdragsspecifika säkerhetsskyddsplaner skulle medföra att tillsynsmyndigheterna kan samutnyttja ingångna grundavtal och genomförda kontroller/tillsyn. Att kunna samutnyttja avtal och kontrollverksamhet ger en förutsättning för stora samordningsvinster och effektivt utnyttjande av statliga resurser.

FOI anser därför att denna fråga bör bli föremål för ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet i syfte att åstadkomma en modell som bidrar till ett ändamålsenligt och resurseffektivt säkerhetsskydd, bl.a. vad gäller tillsynsverksamheten.

8.10 Tillsynsmyndigheternas undersökningsbefogenheter

FOI delar i huvudsak utredningens förslag om långtgående undersökningsbefogenhet för tillsynsmyndigheten.

FOI vill samtidigt framhålla att det inom försvars- och säkerhetsskyddsområdet finns särskilt skyddsvärd verksamhet med höga sekretesskrav och att en reglering som innebär undersökningsbefogenheter måste utformas på sådant sätt att dessa verksamheter inte lider skada.

FOI menar därför att undersökningsbefogenheten bör begränsas och inte vara lika långtgående som utredningen föreslagit.

9. Sanktioner

Utredningen föreslår en modell med långtgående sanktioner i syfte att säkerställa att ett fullgott säkerhetsskydd kan uppnås för säkerhetskänslig verksamhet.

FOI har inledningsvis berört frågan om behovet av sanktioner på området. Utöver vad som där anges bör även i detta sammanhang framhållas att vilka åtgärder som utgör ett fullgott säkerhetsskydd till sin karaktär ofta är en ren bedömningsfråga kopplat till hotbild, sårbarhet och risk i det enskilda fallet. Frågan om lämpligt och tillräckligt säkerhetsskydd i det enskilda fallet bör i första hand bli föremål för ett samråd mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. Informations-, utbildnings- och tillsynsåtgärder bör därför användas i detta sammanhang och ett system för eventuella sanktioner bör utformas för att kunna användas när inga andra åtgärder bidrar till att säkerställa att ett fullgott säkerhetsskydd kan uppnås alternativt när en lagöverträdelse föreligger. FOI anser därför också att det kan ifrågasättas att en sanktionsavgift ska beslutas även i fall när tillsynsmyndigheten har anledning att besluta om åtgärdsföreläggande med vite.

10. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

FOI anser att det remitterade underlaget och lämnade förslag har sådana brister (se ovan) att ytterligare utredning och konsekvensanalys behöver genomföras innan en ny lagstiftning införs. Frågan om ikraftträdande och övergångsbestämmelser bör därför bli föremål för förnyade överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

11. Konsekvenser

Utredningen har i detta avsnitt redovisat en bedömning av konsekvenser av och resursåtgång för införandet och genomförandet av lagförslaget.

FOI ställer sig tveksam till utredningens bedömning av konsekvenser och resursåtgång, särskilt vad gäller för myndigheter inom försvars- och säkerhetsskyddsområdet.

FOI bedömer att för en myndighet som i huvudsak bedriver uppdragsverksamhet innebär förslagen en inte oväsentlig tidsåtgång och ökade resurser, såväl personella som materiella. Detta gäller såväl vid anmälnings- och samrådsskyldigheten som vid upprättande av säkerhetsskyddsavtal. Vidare krävs en utökad säkerhetsskyddsorganisation och utbildning av personal. Detta kommer sammantaget att medföra en inte oväsentlig administrativ börda och kostnader utan att för den skull medföra ett ökat säkerhetsskydd.

FOI vill vidare framhålla att det i dag saknas ett nationellt sammanhållet utbildningssystem på säkerhetsskyddsområdet som kan möta nuvarande och framtida krav på utbildning inom området.

FOI anser att det bör övervägas att införa ett sådant system.


—

Detta remissvar har beslutats av vikarierande generaldirektören Anna-Lena Österborg efter föredragning av säkerhetsskyddschefen Johan Bäckström. I den slutliga handläggningen har seniora rådgivaren Thomas Wallander och chefsjuristen Eva Liljefors deltagit.

Kista som ovan



Anna-Lena Österborg
Vikarierande generaldirektör



Johan Bäckström
Säkerhetsskyddschef

För kännedom:
Försvarsdepartementet
Försvarsmakten
Försvarets materielverk
Försvarets radioanstalt