

Justitiedepartementet

Angående betänkandet **Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82)**

Bakgrund

En ny säkerhetsskyddslag med tillhörande förordning träder i kraft den 1 april 2019. Utredningen *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82)* har haft till uppdrag att lämna författningsförslag som i vissa delar kompletterar den nya säkerhetsskyddslagstiftningen och de förslag som lämnades i betänkandet *En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:15)*.

Utredarens uppdrag redovisas i betänkandet *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82)*. Transportstyrelsen lämnar härmed följande synpunkter på detta betänkande.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis välkomnar Transportstyrelsen utredningens förslag. Myndigheten ser positivt på förslagen om bl.a. anmälningsskyldighet för verksamhetsutövare samt att tillsynsmyndigheterna ska kunna besluta om åtgärdsförelägganden vid vite och sanktionsavgifter, i likhet med lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Sammanfattningsvis anser vi att utredningen innehåller många nödvändiga kompletteringar utifrån ett tillsynsperspektiv. Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens roller som samordningsmyndigheter ser vi också som mycket viktiga.

Transportstyrelsen har vissa synpunkter som listas nedan. Synpunkterna avser avgränsningen av Transportstyrelsens tillsynsområde, incidentrapportering, ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag, utvidgningen av skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal m.m.

Förslagen medför en kraftig ambitionshöjning gällande säkerhetsskyddet i Sverige. Som utredningen lyfter fram kommer förslagen innebära stora

utmaningar för tillsynsmyndigheterna. För att det ska bli möjligt för Transportstyrelsen att omhänderta föreslagna tillsynsuppdrag från den 1 januari 2021 krävs det att regeringen redan i budgetpropositionen för 2020 anvisar medel för denna utökning.

Transportstyrelsens synpunkter

Utvidgning av skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal

För att den grundläggande principen inom säkerhetsskyddet ska fungera, d.v.s. att skyddet ska följa det skyddsvärda oavsett verksamhetsform, så bör skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal utvidgas i enlighet med utredningens förslag.

Vi bedömer att antalet säkerhetsskyddsavtal inom landet såväl som inom luft- som sjöfartssektorn kan komma att vara omfattande. Likaså är det sannolikt att motparten till avtalen har motsvarande uppdrag e.d. med verksamhetsutövare inom andra sektorer. Detta ställer krav på tillsynsmyndigheternas förmåga och möjlighet till samarbete i syfte att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv tillsyn. För att förtydliga vad som här avses kan det vara så att en part har avtal med flertalet verksamhetsutövare inom såväl transportsektorn som andra sektorer. Detta innebär att parten i fråga har tillgång till säkerhetsklassificerade uppgifter och/eller säkerhetskänslig verksamhet som i aggregerad form kräver högre säkerhetsskydd än vad de enskilda avtalen gör gällande. Någon form av samordning mellan tillsynsmyndigheterna bör därför komma till stand. Vi ser detta som en av huvuduppgifterna för samordningsmyndigheterna.

Utredningen ger också förslag om en skyldighet för verksamhetsutövaren att samråda med tillsynsmyndigheten innan en verksamhetsutövare inleder ett förfarande som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal. Vår bedömning är att detta kan innebära en försenande omständighet för verksamhetsutövare om inte resurstilldelningen harmoniserar behovet. Det vore olyckligt om inte tillsynsmyndigheterna ges resurser för att omhänderta det ansvaret.

Vi har också uppmärksammat tillsynsmyndigheternas ansvar gällande överlåtelse och samråd kring överlåtelser. Syftet med samrådet är att överlåtelser inte ska ske i de fall dessa är olämpliga ur ett säkerhetsskyddsperspektiv. Vi ställer oss positiva till grundtanken i sig, dock har vi funderingar kring om det är lämpligt att detta ansvar åligger tillsynsmyndigheterna. T.ex. anför utredningen att tillsynsmyndigheterna inte bara ska beakta konsekvenser av överlåtelsen utifrån tillgänglig kunskap vid en given tidpunkt, utan också göra en framåtsyftande bedömning av vad en överlåtelse kan innebära på längre sikt. Vidare anför

utredningen att en fråga som särskilt bör analyseras är hur omvärldsförändringar kan tänkas påverka behovet av att en säkerhetskänslig verksamhet finns kvar i Sverige. Vi bedömer att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har bättre förutsättningar att uppfylla detta krav. Om inte förslaget omarbetas, och denna uppgift ska utföras av tillsynsmyndigheterna, vill vi framhålla att en förutsättning för att tillsynsmyndigheterna ska kunna omhänderta ett sådant samråd är att tillsynsmyndigheten får in samordningsmyndigheternas bedömning innan beslut fattas.

Ändamålsenlig tillsyn

Vi delar utredningens syn på att det idag finns brister när det gäller tillsynsverksamheten inom området, så väl när det gäller faktiskt utförande som befogenheter för själva tillsynen. Förslagen i dess helhet är av nödvändighet för att tillsynen ska kunna bedrivas ändamålsenligt och effektivt.

Att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten blir samordningsmyndigheter anser vi vara ett fundament för en väl fungerande tillsynsstruktur.

De undersökningsbefogenheter som utredningen ger förslag till, som bland annat innebär tillgång till information och tillträde till lokaler, ser vi som nödvändigt. I förslagen finns också en skyldighet för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet att anmäla verksamheten till tillsynsmyndigheten. Detta skulle innebära att vi får helt andra förutsättningar att planera och bedriva tillsyn. Utan denna möjlighet kommer det bli svårt att upprätta tillsynsplaneringen så väl som förutsättningarna för att skapa en helhetsbild över respektive sektor. Vi saknar dock bestämmelser om att Säkerhetspolisen för tillsynsmyndigheten ska tillgängliggöra information i incidentrapporter som skickas dit (jfr avsnittet Enskilda bestämmelser). Sådant information är också viktig i Transportstyrelsens tillsynsplanering.

Kopplat till tillsynen finns också förslag om sanktionsavgifter. Vi ställer oss positiva till ansatsen samtidigt som en farhåga finns gällande vilka nivåer en eventuell sanktionsavgift ska hamna på. När sanktionsavgiftens storlek bestäms ska särskild hänsyn tas till den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet som uppstått till följd av överträdelsen. Beloppet ska bestämmas till mellan 5000 kronor och 10 miljoner kronor. Syftet med sanktionsavgifter är att verka avskräckande för verksamhetsutövare som underlåter att följa vissa åtaganden enligt säkerhetskylagstiftningen. Utredningen har vid bestämmandet av beloppsskalan utgått från de belopp som kan bli aktuella enligt den svenska kompletterande dataskyddslagen (2018:218) och lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Vi vill i sammanhanget framhålla att

syftet med säkerhetsskyddslagstiftningen - att skydda verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet - skiljer sig väsentligt från syftet med ovan nämnda lagstiftningar (vars ändamål är att skydda personuppgifter respektive upprätthålla tillgängligheten i samhällsviktiga tjänster). Därav , finns det anledning att utredningen kompletteras med en analys avseende vilka beloppsgränser som är relevanta för att uppnå avsedd effekt dvs. att stärka säkerhetsskyddet för Sverige som nation.

Vi ser samtidigt stora svårigheter i hur beloppen ska bestämmas utan referensramar, vilka saknas i utredningen. Med hänsyn till principerna om likabehandling, proportionalitet och objektivitet, ser vi här ett stort behov av samordning beträffande handläggningen av sådana ärenden. Vi anser att samordningsmyndigheterna får i uppdrag att ta fram handböcker eller liknande vägledande dokument för bestämmande av sanktionsavgift. Sådana handböcker finns t.ex. ifråga om miljöskaktionsavgifter där Naturvårdsverket ger ut sådan dokumentation.

Enskilda bestämmelser

2 kap 10 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658)

Av bestämmelsens första stycke framgår att verksamhetsutövaren, till Säkerhetspolisen, ska rapportera 1) om en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift kan ha röjts, 2) det inträffat en it-incident i ett informationssystem som verksamhetsutövaren är ansvarig för och som har betydelse för säkerhetskänslig verksamhet och där incidenten allvarligt kan påverka säkerheten i systemet, eller 3) verksamhetsutövaren får kännedom eller misstanke om någon annan för denne allvarlig säkerhetshotande verksamhet. Av utredningens förslag framgår att ett nytt tredje stycke läggs till som innebär att verksamhetsutövaren till tillsynsmyndigheten ska anmäla om denne får kännedom om att någon annan än verksamhetsutövaren planerar att överlåta eller har överlåtit verksamhet eller sådan egendom i verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet, eller för ett för Sverige förpliktande åtagande om säkerhetsskydd. Någon ändring i övrigt har utredningen inte föreslagit.

Vi vill i detta sammanhang framhålla följande. Förfarandet med incidentrapportering till Säkerhetspolisen innebär att endast Säkerhetspolisen, dock inte Transportstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet, kommer att få kännedom om incidenter som inträffat i verksamhetsutövarens verksamhet. Däremot kommer Transportstyrelsen att via anmälningar få information om eventuella planerade eller genomförda överlåtelser (jfr ovan). Utredningen har inte föreslagit någon skyldighet för Säkerhetspolisen att tillgängliggöra informationen i incidentrapporterna för Transportstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet. En sådan skyldighet finns för MSB i egenskap av CSIRT-enhet när det gäller incidentrapporter

som inkommer dit från leverantörer av samhällsviktiga tjänster (jfr 12 § 2 p förordning (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster). Det kan inte anses lämpligt att tillsynsmyndigheten inte får kännedom om sådana incidenter, eftersom sådan information kan vara av relevans för tillsynen. Transportstyrelsen kommer också ha en skyldighet att besluta om sanktionsavgifter bl.a. för den som underlåter att rapportera incidenter till Säkerhetspolisen. I dessa lägen är det av vikt för Transportstyrelsen att få reda på om en incident har rapporterats enligt bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen.

Enligt 10 § nuvarande säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) ska verksamhetsutövaren skyndsamt anmäla till Säkerhetspolisen om en hemlig uppgift kan ha röjts, om röjandet kan antas medföra men för rikets säkerhet som inte endast är ringa. Enligt den nya lydelsen har verksamhetsutövaren dock en skyldighet att alltid rapportera till Säkerhetspolisen när en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift kan ha röjts, dvs. även i de fall då uppgiften kan anses medföra ringa men för Sveriges säkerhet. Vi vill i detta sammanhang lyfta att detta kan komma att medföra en stor ökning av antalet rapporter till Säkerhetspolisen.

7 kap 1 § p 4 säkerhetsskyddsförordningen (2018:658)

Av utredningens förslag framgår att tillsynen över säkerhetsskyddet när det gäller Sjöfartsverket, Trafikverket och Luftfartsverket ska flyttas över från Säkerhetspolisen till Transportstyrelsen. Med den föreslagna lydelsen kan dock tolkningsproblem uppstå kring avgränsningen av Transportstyrelsens tillsynsområde.

Till att börja med skulle man, p.g.a. syftningen i bestämmelsen, kunna få intrycket av att Transportstyrelsens tillsyn avser Luftfartsverkets, Sjöfartsverkets och Trafikverkets verksamhet *inom områdena civil luftfart, vägtrafik, sjöfart och järnväg* och inte myndigheterna i sin helhet. Utifrån vad som anförs på s. 381 ff. i utredningen får dock förstås att meningen är att Transportstyrelsen ska ansvara för tillsynen av dessa myndigheters verksamhet *i dess helhet*. För att undvika detta syftningsfel föreslår vi att bestämmelsen delas upp i två delar där det tydligt anges att Transportstyrelsen ansvarar *dels* för tillsynen när det gäller Sjöfartsverket, Trafikverket och Luftfartsverket, *dels* för enskilda verksamhetsutövare inom angivna områden.

Ifråga om avgränsningen av dessa enskilda verksamhetsutövare är utredningens förslag att Transportstyrelsen ska ha tillsynsansvaret över sådana enskilda verksamhetsutövare som verkar inom områdena *civil luftfart, vägtrafik, sjöfart och järnväg*. Vi vill i detta sammanhang framhålla att begreppet *civil luftfart* dock är problematiskt såtillvida att det inte, likt *sjöfart, vägtrafik* och *järnväg*, kan anses utgöra ett *transportslag*, utan

snarare en begränsad del av ett transportslag (luftfart). Detta riskerar att leda till tolkningsproblem vilket i sin tur kan få som konsekvens att det blir oklart för samtliga berörda huruvida Transportstyrelsen ansvarar för tillsynen av en viss verksamhetsutövare eller inte. Det är nämligen inte självklart att begreppet civil luftfart också omfattar flygledningstjänster och flygtrafiktjänster. Om begreppet civil luftfart ska användas för att avgränsa Transportstyrelsens tillsynsansvar behöver därför tillägg göras om att Transportstyrelsens tillsynsansvar även inbegriper enskilda verksamhetsutövare inom flygledningstjänster och flygtrafiktjänster för civil luftfart samt flygtrafikledningstjänst för militär luftfart. Ett annat alternativ skulle kunna vara att istället för begreppet civil luftfart enbart använda uttrycket luftfart och sedan specificera vilka delar/områden inom luftfarten som Transportstyrelsen ska ha tillsynsansvar för.

Ekonomiska konsekvenser

Transportstyrelsen instämmer i utredningens förslag att det inte är lämpligt att finansiera tillsynen inom säkerhetsskyddsområdet med avgifter. Detta innebär för Transportstyrelsens vidkommande att tillsynskostnaderna kommer att finansieras genom skatteanslag (22 01 012 - AD02) där vi ser ett behov av en utökning.

Enligt utredningens förslag kommer Transportstyrelsens tillsynsansvar att omfatta Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Trafikverket i dess helhet. Utredningen har uppskattat att Transportstyrelsen behöver 1,5 årsarbetskrafter med anledning av att Sjöfartsverket tillkommer som tillsynsobjekt och att uppdraget som tillsynsmyndighet med utredningens förslag inbegriper ett större ansvar och fler uppgifter. Med samma resonemang bör Transportstyrelsen tilldelas 1,5 årsarbetskrafter för tillsynen inom luftfart med anledning av att Luftfartsverket tillkommer som tillsynsobjekt och de övriga åtaganden som utredningens förslag medför. Detta innebär att Transportstyrelsen sammantaget bedömer att ytterligare fem årsarbetskrafter behövs för att kunna utföra uppdraget som tillsynsmyndighet. Av dessa avser 1,5 civil luftfart, 1,5 sjöfart, 1 järnväg och 1 vägtrafik. Det medför att Transportstyrelsen har behov av en permanent anslagsökning med 2,5 mnr för 2020 och 5 mnr årligen från 2021. Med ikraftträdande 1 januari 2021 bedömer vi att medlen måste vara tilldelade från 1 januari 2020.

Det underlag (Ju 2017:08, prop. 2017/18:89 samt SOU 2015:15) som Transportstyrelsen hade tillgång till inför de initiala beräkningarna gav inte myndigheten rätt förutsättningar att lämna ett rättvisande svar. När detta remissvar upprättas har Transportstyrelsen dels fått del av utredningens förslag i dess helhet, dels fått del av Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2019:2) samt Försvarmaktens utkast till föreskrifter

om signalskyddstjänsten. Föreskrifterna från Säkerhetspolisen gör gällande att effektiviteten i tillsynsarbetet inte kan jämföras med annan tillsynsverksamhet p.g.a. de säkerhetsåtgärder som det ställs krav på. Försvarsmaktens föreskrifter innebär att Transportstyrelsen får ytterligare ett uppdrag d.v.s. att kontrollera verksamhetsutövarens signalskydd. Mot denna bakgrund kan det inte nog poängteras att det för Transportstyrelsens del råder en stor osäkerhet kring behovet av antal årsarbetskrafter eftersom utredningens förslag kompletterar en reglering som ännu inte är i kraft, vilket även utredningen poängterar.

I Transportstyrelsens tidigare yttrande till utredningen framhölls att myndigheten då inte hade beaktat kostnader för etablering. Dessa beräkningar saknas även i utredningen. Exempel på ovanstående är kostnader för kompetensförsörjning, utbildning och ökade it-kostnader för administrativa stödsystem. Transportstyrelsen har inte haft möjlighet att beräkna etableringskostnaderna, men bedömer att de blir så pass omfattande att inte heller de kan tas inom befintlig anslagsram, utan kräver en anslagsökning. Etableringskostnaderna uppkommer till stor del innan ikraftträdande, varför anslagsökning även inom dessa delar behöver omhändertas i budgetpropositionen för 2020.

Transportstyrelsen har i budgetunderlaget 2020-2022, som lämnats den 1 mars 2019, äskat en permanent utökning av skatteanslaget om 11 mnkr per år fr.o.m. 2020 för att täcka myndighetens kostnader för tillsyn som åläggs myndigheten i och med den nya säkerhetsskyddslagen som träder ikraft 1 april 2019. Detta äskande avser enbart lönekostnader. I detta belopp ingår sålunda inte kostnader kopplat till kompletteringar till nya säkerhetsskyddslagen som enligt förslaget ska träda ikraft den 1 januari 2021.

Detta ärende har beslutats av generaldirektör Jonas Bjelfvenstam. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog överdirektör Anita Johansson, inspektör Jenny Järlnäs, jurist Annika Sandström Johansson, jurist Elin Wretman och säkerhetschef Peter Gustavsson, den senare föredragande.

Jonas Bjelfvenstam
Generaldirektör