



Avdelningen för verksamhetsstöd
Rättsenheten
Anna Trulsson
010-240 53 81
anna.trulsson@msb.se

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25)

Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) välkomnar att lagstiftningen om säkerhetsskydd moderniseras och anpassas bättre till nuvarande förhållanden, samtidigt som vissa brister och luckor i den gällande lagen åtgärdas. Den föreslagna nya lagens konstruktion är mer logisk och konsekvent och den erbjuder en bättre systematik, jämfört med den gällande lagen.

MSB kan - med utgångspunkt i utredningens resonemang om detta - tillstyrka att begreppet Sveriges säkerhet införs som styrande begrepp i beskrivningen av lagens syfte och tillämpningsområde. MSB förutser emellertid att problem kan uppkomma när det gäller att avgöra och begränsa omfattningen av den utvidgade krets av verksamhetsutövare som ska anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet enligt den nya lagen.

I den fortsatta beredningen av utredningens förslag behöver särskild uppmärksamhet riktas mot att tydliggöra sambandet mellan samhällets informationssäkerhet i vid bemärkelse och den informationssäkerhet som behöver upprätthållas som ett led i arbetet med säkerhetsskydd.

I betänkandet anförs att övervägande skäl talar för att kravet på svenskt medborgarskap för säkerhetsklassade befattningar bör tas bort. MSB delar i princip denna uppfattning. Frågan är emellertid inte enkel och som utredningen redovisar går det att anföra både principiella och praktiska skäl för att behålla kravet.

Det är bra att internationella säkerhetsskyddsåtaganden nu tas om hand och omfattas av den nya lagen. MSB tillstyrker att Försvarmakten utses till nationell säkerhetsmyndighet och att Försvarets materielverk utses till nationell industrisäkerhetsmyndighet.

Det är bra att MSB tilldelas uppgifter som säkerhetsskyddsstödjande myndighet inom det civila tillämpningsområdet för den nya lagen. Uppgifterna

MSB Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Besöksadress:
Stockholm: Fleminggatan 14
Karlstad: Norra Klaragatan 18
Sandö: Sandövägen 7
Revinge: Revingeby

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org nr.
202100-5984

kommer emellertid att kräva mer resurser än vad som antyds i utredningens konsekvensbeskrivning.

MSB instämmer i bedömningen att utvecklingen på sikt kommer att medföra ett behov av att kunna använda sanktioner i samband med tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen.

Den nya lagens tillämpningsområde

Att ta fram en ny säkerhetsskyddslag kräver svåra avvägningar mellan delvis motsatta intressen, något som också tydligt belyses i betänkandet. Vad är tillräckligt skyddsvärt för att motivera de moment som ingår i en säkerhetsprövning av berörd personal eller för att motivera det merarbete och de kostnader som kommer att uppstå hos såväl det allmänna som hos de enskilda där det skyddsvärda kan finnas? Uppgifter om verksamheter och förhållanden i samhället som kan framstå som skyddsvärda kan också, från ett annat perspektiv, behöva vara brett tillgängliga eller till och med aktivt kommuniceras med allmänheten. Det är viktigt att den nya lagstiftningen inte signalerar någon obefogat stor eller diffus utvidgning av lagens tillämpningsområde, samtidigt som det måste vara möjligt för de som ska tillämpa den att faktiskt också göra det.

Att ersätta det i den gällande lagen centrala uttrycket *rikets säkerhet* med *Sveriges säkerhet* innebär enligt resonemangen i utredningen inte någon väsentlig eller avgörande förändring för tillämpningsområdet. MSB kan godta den förändringen, tillsammans med utredningens beskrivning av hur det nya begreppet ska förstås. Nya osäkerheter omkring tillämpningsområdet kommer dock att uppstå, inte minst därför att den verklighet som lagen ska tillämpas på har förändrats.

Utredningen förutser att tillämpningsområdet för den nya lagen kommer att behöva vara något vidare än idag. Samtidigt överlämnas det även i fortsättningen åt verksamhetsutövarna själva att primärt bedöma om de bedriver någon säkerhetskänslig verksamhet och att, om så är fallet, göra den svåra avgränsningen omkring det skyddsvärda enligt lagen. Fler verksamhetsutövare på det civila området än idag kommer att behöva göra en kvalificerad säkerhetsskyddsanalys för att på eget ansvar definiera sitt behov av säkerhetsskydd.

Arbetet med säkerhetsskyddsanalysen behöver i praktiken föregås av ett aktivt ställningstagande från verksamhetsutövaren att man troligen eller sannolikt bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Det finns en risk för att det inte är tillräckligt tydligt att den som är ansvarig för en verksamhet som omfattas av lagen själv måste kunna göra en sådan bedömning. För många myndigheter eller företag som redan idag upprätthåller ett aktivt säkerhetsskydd är detta inte något problem. Att avgöra huruvida en viss verksamhet är av betydelse för Sveriges säkerhet kan dock vara ett problem inom den utvidgade krets av

verksamhetsutövare som utredningen förutser kan komma att omfattas av kravet på säkerhetsskydd.

Det kan antas att förmågan och beredskapen för att göra de kvalificerade analyser och bedömningar som den nya lagen förutsätter, och att därefter vidta de åtgärder som behövs, generellt sett är betydligt lägre på det civila området idag, jämfört med den tid då det pågick en omfattande totalförsvarsplanering på alla nivåer i samhället. Det finns därför anledning att hysa farhågor om möjligheterna att få tillräckligt genomslag för den nya lagen. Det återupptagna arbetet med planering och andra åtgärder inför höjd beredskap kommer samtidigt att väsentligt öka behovet av säkerhetsskydd.

En särskild svårighet kan uppstå i fråga om tillämpningen av säkerhetsskyddslagen på it-system som styr viktiga samhällsfunktioner. Säkerhetsbrister hos industriella informations- och styrsystem kan få mycket vittgående konsekvenser hos många aktörer genom att vägar kan öppnas för åtkomst av andra och eventuellt mer avancerade och känsliga system. Behovet av skydd för och säkerhet i dessa system är stort, men frågan uppstår var gränserna ska dras för säkerhetsskyddslagens tillämpning i dessa sammanhang. Angreppspunkterna kan vara många och teoretiskt närmast obegränsade till antalet när styrsystemen i allt större utsträckning är uppkopplade mot internet. Denna problematik skulle behöva uppmärksammas mer i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Säkerhetspolisen har idag, i sin egenskap av både polismyndighet och tillsynsmyndighet för säkerhetsskyddet inom det civila området, en exklusiv roll när det gäller att såväl auktoritativt avgöra vad som är skyddsvårt enligt säkerhetsskyddslagen som för att beivra vad som i sammanhanget skulle kunna betraktas som brott enligt brottsbalken. Förhållandet med dessa dubbla roller är inte oproblematiskt. Inte minst av denna anledning är det bra att MSB, vid sidan av Säkerhetspolisen, tilldelas uppgiften att svara för rådgivning och stöd samt normgivning och tillsyn i förhållande till kommuner och landsting samt vissa företag.

Informationssäkerhet

Frågor om samhällets informationssäkerhet tilldrar sig allt större uppmärksamhet och arbetet inom området kommer att bli allt viktigare för aktörer inom såväl offentlig som privat verksamhet. MSB har i uppdrag att stödja och samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet. I detta ingår bland annat att lämna råd och stöd i fråga om förebyggande arbete till andra statliga myndigheter, kommuner och landsting samt företag och organisationer. MSB ska också upprätthålla en nationell funktion för att stödja samhället i arbetet med att förebygga och hantera IT-incidenter. För det statliga området finns det författningskrav i fråga om informationssäkerhet i

30 a § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap och i föreskrifter som MSB meddelat med stöd av förordningen.

Informationssäkerhet ska vara ett väsentligt inslag i säkerhetsskyddet hos verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Det är därför viktigt att det inte i onödan uppkommer osäkerhet eller frågeställningar omkring hur det breda arbetet med samhällets informationssäkerhet förhåller sig till det informationssäkerhetsarbete som ska bedrivas inom ramen för säkerhetsskyddet. Nu förbereds en fortsatt utveckling av författningsregleringen av såväl det breda informationssäkerhetsarbetet som det motsvarande arbetet inom säkerhetsskyddet. I den fortsatta beredningen av förslagen från NISU 2014 (SOU 2015:23) och förslagen från Utredningen om säkerhetsskyddslagen bör det eftersträvas att så långt som möjligt harmonisera terminologi och definitioner på informationssäkerhetsområdet. Det behöver också i övrigt eftersträvas att de som träffas av krav på informationssäkerhetsarbete utifrån olika regelverk inte behöver uppleva detta som något som skapar svårigheter. Kraven ska vara förenliga och arbetet för att uppfylla dem ömsesidigt förstärkande.

Inom ramen för säkerhetsskyddet föreslås det nu att det ska införas fyra informationssäkerhetsklasser. I den utsträckning detta kan underlätta det internationella samarbete som omfattar utbyte av säkerhetskänsliga uppgifter är detta självfallet av godo. En indelning i dessa klasser, där en av klasserna ställer mycket låga krav på säkerhetsskyddet, är också en klar fördel för de verksamhetsutövare där det snarast är en huvudregel att de uppgifter som hanteras är att betrakta som säkerhetskänsliga. Där är det en lättnad om vissa uppgifter inte behöver förses med mer säkerhetsskydd än de i realiteten förtjänar. Inom många civila verksamheter är däremot endast en mycket begränsad del av de uppgifter som hanteras av säkerhetskänslig natur. Där kan det i stället ifrågasättas om uppgifter med lågt skyddsvärde överhuvudtaget bör betraktas som säkerhetskänsliga. Det kan också upplevas som om ett införande av en säkerhetsskyddsklass med lågt skyddsvärde blir en väsentlig utvidgning av säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde. I de fortsatta övervägandena om införandet av de fyra klasserna i lagen är det viktigt att säkerställa att en sådan bild av vad förändringen betyder inte bekräftas.

Internationell samverkan

Sverige har ingått ett flertal överenskommelser om säkerhetsskydd med andra stater och mellanfolkliga organisationer. Att säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde, såsom nu föreslås, ska omfatta även verksamhet som avses i ett för Sverige förpliktande åtagande om säkerhetsskydd är en nödvändig förändring. MSB tillstyrker även att Försvarmakten utses till nationell säkerhetsmyndighet och att Försvarets materielverk utses till nationell industrisäkerhetsmyndighet.

Svenskt medborgarskap

Utredningens förslag innebär att det nuvarande kravet på svenskt medborgarskap för att inneha en säkerhetsklassad anställning hos staten, kommuner eller landsting tas bort. Det finns enligt utredningen goda skäl för uppfattningen att medborgarskapskravet inte längre är motiverat. Den omständigheten att en person saknar svenskt medborgarskap får i stället vägas in vid säkerhetsprövningen. MSB delar i princip denna uppfattning. Det går samtidigt att anföra både principiella och praktiska skäl för att behålla kravet.

Underlaget för en säkerhetsprövning, till exempel i form av utfall från registerkontroll, riskerar i många fall att bli sämre för utländska medborgare än för svenska medborgare. Risken kan öka för att illojala personer i en arbetsgivares ögon "kvalificerar sig" för en säkerhetsklassad befattning genom att först arbeta med uppgifter som inte kräver säkerhetsskydd. Om underlag som regelmässigt är tillgängligt i fråga om svenska medborgare saknas eller bristfälligt, ökar risken för irrelevanta eller inadekvata bedömningar, liksom risken för att integritetskänslig information hanteras och lagras på ett mindre korrekt sätt. Det innebär alltid ett intrång i den personliga integriteten att göra riskanalyser och bedömningar av medarbetares personliga förhållanden inför ett deltagande i säkerhetskänslig verksamhet. Samtidigt innebär Säkerhetspolisens samt Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens strukturerade hantering av personuppgifter i samband med registerkontroll att en viss skydds nivå upprätthålls i förhållande till individerna i just dessa avseenden.

Svenskt medborgarskap är ingen garanti för lojalitet och lämplighet i dessa sammanhang. Men om kravet på svenskt medborgarskap tas bort kan det – i de fall där ett internationellt säkerhetsskyddsavtal inte erbjuder någon lösning - bli svårare att göra en tillräckligt god och relevant säkerhetsprövning. Som utredningen påpekar bör utrymmet för att anse att en person är lämplig för att delta i säkerhetskänslig verksamhet, även om det finns brister i underlaget för bakgrundskontrollen, generellt sett vara mindre när det gäller befattningar i de högre säkerhetsklasserna.

MSB:s roll som säkerhetsskyddsstödjande myndighet

Utredningen föreslår att MSB tar över Säkerhetspolisens tillsynsansvar för kommuner och landsting samt länsstyrelsernas tillsynsansvar gentemot vissa enskilda verksamheter som inte hör till någon av de övriga säkerhetsskyddsstödjande myndigheternas ansvarsområden. (Affärsverket svenska kraftnät (*elförsörjning*), Post- och telestyrelsen (*kommunikation*) och Transportstyrelsens (*flygtransporter etc.*)) MSB föreslås samtidigt ta över beslut om placering av anställningar eller annat deltagande i säkerhetsklass samt ansvara för ansökan om registerkontroll för de enskilda verksamheter

som myndigheten får tillsynsansvar för samt teckna säkerhetsskyddsavtal för sådana verksamheter. I uppgifterna ingår också rådgivning och normgivning.

Utredningen bedömer att MSB har stora möjligheter att samordna arbetet med övriga uppgifter som myndigheten har när det gäller skydd för samhällsviktig verksamhet, varför de utökade uppgifterna bör kunna hanteras inom befintlig budgetram.

De nya uppgifter som föreslås läggas på MSB, och som MSB bejakar, är betydligt mer resurskrävande än vad som antyds i utredningens konsekvensbeskrivning. Det kommer att krävas betydande insatser för utbildning och information till berörda verksamheter om den nya lagen, framför allt på det civila området. Där handlar det ofta om verksamhetsutövare som för närvarande har mycket begränsad erfarenhet av att arbeta med säkerhetsskydd, vilket gör att uppgiften att skapa adekvat stöd och utveckla arbetet inom området för denna målgrupp är mycket omfattande. Redan att identifiera de verksamheter som omfattas av MSB:s ansvarsområde kan visa sig vara en svår uppgift. Det kan tilläggas att det återupptagna arbetet med planering och andra förberedelser för höjd beredskap kommer att ställa väsentligt högre krav på säkerhetsskydd hos civila aktörer. MSB behöver därför en betydande resursförstärkning för sina nya uppgifter.

Det är av stor betydelse att Säkerhetspolisen, Försvarmakten, MSB och de övriga säkerhetsskyddsstödjande myndigheterna utvecklar ett antal gemensamma arbetsmetoder och synsätt för att kunna stödja de berörda aktörerna på bästa sätt. Det kommer till exempel att behövas bra pedagogik för att förmedla hur tillämpningen av den nya säkerhetsskyddslagen bör ske i förhållande till arbetet med informationssäkerhet i vid mening och när det gäller hur arbetet med säkerhetsskyddsanalysen bör bedrivas i anslutning till annat riskanalysarbete, som framför allt statliga myndigheter, kommuner och landsting är ålagda.

I betänkandet föreslås att Säkerhetspolisen och Försvarmakten får utföra tillsyn även inom de tillsynsområden som tilldelas de säkerhetsskyddsstödjande myndigheterna. Om inte särskilda skäl talar mot det, ska tillsynen utföras i samråd med den primärt tillsynsansvariga myndigheten. MSB har svårt att se vilka särskilda skäl som skulle tala mot ett sådant samrådsförfarande. En möjlighet för flera myndigheter att utöva tillsyn i samma frågor över samma aktörer medför redan i sig själv en risk för dubbelarbete och otydlig inriktning gentemot de tillsynade aktörerna. Det bör vara tydligt för aktörerna vilken myndighet som har det övergripande ansvaret för tillsynen.

Sanktioner

Utredningen bedömer att tillsynen bör bedrivas i huvudsak under samma former som idag och att det i nuläget inte finns behov av att införa sanktioner. Utredningen påpekar emellertid också att utvecklingen går mot att

säkerhetskänslig verksamhet i allt högre grad utövas av enskilda. Mycket talar för att den utvecklingen på sikt kommer att medföra ett behov av att kunna tillgripa sanktioner. MSB kan instämma i den bedömningen.

Samhällets kostnader

Utredningen har bedömt att förslagen inte kommer att medföra några större merkostnader för berörda aktörer. Detta är en bedömning som MSB inte delar. Som redan påpekats kommer det att uppstå ett påtagligt ökat resursbehov hos MSB. Merkostnader kommer också att uppstå till följd av bland annat lagens vidgade tillämpningsområde samt de mer utvecklade kraven på säkerhetsskyddsanalys. De ökade samhällskostnaderna är givetvis svåra att beräkna men de kan inte betraktas som så obetydliga som utredningen vill göra gällande.

I detta ärende har generaldirektör Helena Lindberg beslutat. Myndighetsjuristen Anna Trulsson har varit föredragande. I den slutliga beredningen har också chefsjuristen Key Hedström, säkerhetsskyddschefen Mats Ekström, ekonomi- och planeringsdirektören Björn Myrberg, verksamhetschefen Richard Oehme samt handläggaren Helena Andersson deltagit.

Helena Lindberg

Anna Trulsson