

2021-06-18

Ert ärendenr:
Ju2021/02006

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Markus Planmo

Justitiedepartementet
10333 STOCKHOLM

Undantag från krav på säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten

Sammanfattning

- Regeringen föreslår i proposition 2020/21:194 *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet* att kommuner och regioner ska vara skyldiga att teckna säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten med en annan aktör om aktören genom förfarandet kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell och högre.
- Regeringen har inte gjort en analys av vilka konsekvenser förslaget får för kommuner och regioner och det finns inte någon finansiering för de ökade kostnader som förslaget innebär.
- Förslaget kommer att innebära omfattande administration och kostnader för kommuner och regioner. Samverkan med andra offentliga aktörer avseende bl.a. civilt försvar och räddningstjänst kommer kraftigt att försvåras. Detta utan att säkerhetsskyddet stärks. Alla kommuner och regioner som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet omfattas redan av säkerhetsskyddslagen. Staten ska genom sin tillsyn av kommuner och regioner säkerställa att ett tillräckligt säkerhetsskydd finns på plats.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) bedömer att arbetet med säkerhetsskydd kommer att påverkas starkt negativt av att fokus nu flyttas bort från yttre hot, till att i stället fokusera på administration av säkerhetsskyddsavtal med andra offentliga aktörer. Den kraftigt ökade omfattningen av arbetet med säkerhetsskyddsavtalen kommer också att innebära stora utmaningar för kommuner och regioner att rekrytera och behålla personal med säkerhetsskyddskompetens.
- SKR anser att kommuner och regioner bör ha ett generellt undantag från kraven på säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten med andra offentliga aktörer, motsvarande det undantag som gäller för samverkan och samarbeten mellan statliga myndigheter.
- Om regeringen inte inför ett generellt undantag för krav på säkerhetsskyddsavtal vid all samverkan och samarbeten mellan kommuner och regioner och andra offentliga aktörer behöver regeringen införa en rad specifika undantag. SKR föreslår i denna skrivelse ett antal sådana undantag. Ytterligare områden kan behöva undantas framöver. Vidare behöver staten i enlighet med finansieringsprincipen ersätta kommuner och regioner för ökade kostnader inom de områden som inte undantas.

Om regeringens förslag

Betänkandet SOU 2018:82 *Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen* överlämnades i november 2018 till regeringen. Det har inte ingått någon expert från SKR eller någon kommun eller region i utredningen. Detta gällde även för den föregående utredningen SOU 2015:25 *En ny säkerhetsskyddslag*.

SKR svarade den 15 mars 2019 på remissen över SOU 2018:82. SKR yttrade bl.a. följande:

”SKL avstyrker dock förslaget om att kommuner och regioner ska träffa säkerhetsskyddsavtal med varandra när de samverkar och samarbetar. Samma undantag som föreslås för statliga myndigheter bör införas för såväl samverkan och samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner/regioner som mellan olika kommuner/regioner och mellan kommuner/regioner och deras bolag (samverkan inom kommunkoncernen). Om förslaget ändå genomförs måste den ökade administrativa bördan finansieras.”

Regeringen har i proposition 2020/21:194 *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet* föreslagit att kommuner och regioner ska vara skyldiga att teckna säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten med en annan aktör om aktören genom förfarandet kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet.

Lagförslaget är utformat så att säkerhetsskyddsavtal krävs vid en samverkan eller ett samarbete. Det innebär att nya säkerhetsskyddsavtal kommer att behöva tecknas för varje enskilt projekt eller uppdrag.

Innan säkerhetsskyddsavtal tecknas ställs krav på att varje deltagande part gör en dokumenterad särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsbedömning. Vid säkerhetsskyddsavtal som omfattar hemliga eller kvalificerat hemliga uppgifter krävs dessutom samråd. Det ställs även krav på att verksamhetsutövare som ingått säkerhetsskyddsavtal ska bedriva aktiv omvärldsbevakning och systematisk avtalsförvaltning av sitt säkerhetsskyddsavtalsbestånd. Verksamhetsutövaren ska även regelbundet och systematiskt kontrollera de aktörer med vilka man ingått säkerhetsskyddsavtal, för att säkerställa att motparten följer kraven och har ett gott säkerhetsskydd i övrigt.

Sammantaget är det omfattande nya krav som ställs på kommuner och regioner. Därtill införs viten och sanktionsmöjligheter om kraven inte uppfylls. Kommuner och regioner kan få sanktionsavgifter på upp till 10 mnkr.

SKR:s synpunkter

Regeringen anför inga starka argument för behovet av nya krav på säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten mellan kommuner och regioner och andra offentliga aktörer. De ärenden om uthyrning av hamnkapacitet till ett privat företag som utredningen åberopade som skäl och som nu återupprepas av regeringen, har ingenting med det föreslagna kravet på säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten att göra.

Kommuner och regioner är liksom statliga myndigheter offentliga aktörer. Alla kommuner och regioner som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet omfattas redan av säkerhetsskyddslagen. De är skyldiga att vid behov vidta de säkerhetsskyddsåtgärder avseende personalsäkerhet, informationssäkerhet och fysisk säkerhet som anges i säkerhetsskyddslagen. När det gäller vissa kommunala verksamheter finns dessutom särskilda föreskrifter som reglerar arbetet med säkerhetsskydd. Det gäller elförsörjning (Svenska kraftnät), hamnar och flygplatser (Transportstyrelsen) och bredbandsnät (Post- och telestyrelsen). Staten ska genom sin tillsyn av kommuner och regioner säkerställa att ett tillräckligt säkerhetsskydd finns på plats.

SKR och staten har dessutom genom överenskommelser om kommuners och regioners arbete med civilt förvar reglerat att samtliga kommuner och regioner ska ha en säkerhetsskyddschef, ha rutiner och materiel för att kunna hantera uppgifter som omfattas av sekretess och som rör Sveriges säkerhet utan att de röjs, ändras eller förstörs, samt etablera en process för säkerhetsskyddsanalys och analysera prioriterade delar av kommunens och regionens verksamhet.

Precis som för statliga myndigheter finns flera i lag, förordning eller föreskrift reglerade krav på att kommuner och regioner ska samverka. Staten uppmuntrar också på olika sätt kommuner och regioner att samverka för att de effektivare ska lösa sina uppdrag.

Regeringen hänvisar till att statliga myndigheter omfattas av regleringen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som ett skäl för att undanta samarbeten mellan statliga myndigheter från kravet på säkerhetsskyddsavtal, då det innebär att uppgifter regelmässigt kommer att ha samma sekretesskydd hos båda parter. Kommuner och regioner omfattas dock också av OSL, vilket talar för att även dessa ska undantas från kravet på säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten med andra kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Regeringen skriver i propositionen att:

”Frånvaro av krav på säkerhetsskyddsavtal innebär inte att en myndighet som är verksamhetsutövare kan bortse från säkerhetsskyddet under ett viss förfarande, utan att detta får tillgodoses på andra sätt. Bland annat kan det finnas anledning att ingå någon annan form av

säkerhetsskyddsöverenskommelse. Det är också naturligt att en statlig myndighet som ska ingå samverkan med en annan statlig myndighet, där utbyte av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan ske, förvissas sig om att säkerhetsskyddet hos den andra myndigheten är godtagbart.”

Samma förfarande bör tillämpas för kommuner och regioner. Om t.ex. ett antal kommuner samverkar avseende civilt försvar bör de komma överens om förutsättningarna för säkerhetsskyddet i någon form av säkerhetsskyddsöverenskommelse. Det kan t.ex. handla om att via kommunernas säkerhetsskyddschefer säkerställa att de personer som deltar i samarbetet är placerade i säkerhetsklass.

Propositionen innehåller ingen konsekvensanalys för kommuner och regioner. SKR bedömer att kraven på säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten innebär omfattande verksamhetsmässiga och kostnadsmissiga konsekvenser för både kommuner och regioner. Regeringen har i sin proposition inte beaktat den av Riksdagen beslutade finansieringsprincipen.

Kommuner och regioner har ofta en komplexare organisation än statliga myndigheter. Det är t.ex. vanligt att verksamhet bedrivs i bolagsform, i kommunalförbund, genom gemensam nämnd eller civilrättsliga avtal. Eftersom verksamheten ofta bedrivs i dessa former medför regeringens förslag en betydligt större administrativ börda för kommuner och regioner än vad kravet hade inneburit för statliga myndigheter.

SKR anser att kravet på säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten för kommuner och regioner inte bidrar till ett stärkt säkerhetsskydd. När kommuner, regioner och andra offentliga aktörer samverkar omfattas de redan av säkerhetsskyddslagen. Istället bedömer SKR att förslaget kommer att leda till att säkerhetsskyddet i kommuner och regioner försvagas, då fokus flyttas bort från yttre hot. Till följd av den ändrade lagen kommer fokus istället att ligga på administration av säkerhetsskyddsavtal med bolag och kommunalförbund i den egna koncernen, samt med andra kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Kravet på säkerhetsskyddsavtal kommer att innebära att samverkan mellan kommuner respektive regioner, samt gentemot statliga myndigheter försvåras. Det gäller i synnerhet inom områden som t.ex. krisberedskap, civilt försvar, säkerhetsskydd, räddningstjänst, akutsjukvård, blåljussamverkan och alarmeringstjänst. Även operativ samverkan vid akuta händelser kan försvåras. Förslaget kommer också att försvåra samverkan inom läkemedelsförsörjning, försörjning av vatten och avlopp, lantmäteri, samhällsplanering, digital infrastruktur för samhällsviktig verksamhet (t.ex. fibernät och radionät), informations- och cybersäkerhet, energiförsörjning, övrig försörjningsberedskap, kollektivtrafik och infrastruktur (vägar, broar, tunnlar, flygplatser, hamnar m.m.).

Den kraftigt ökade omfattningen av arbetet med säkerhetsskyddsavtalen kommer också att innebära stora utmaningar för kommuner och regioner att rekrytera och behålla personal med säkerhetsskyddskompetens. Det råder redan en stor brist på kompetens inom säkerhetsskyddsområdet, vilket regeringen själv konstaterar i *Uppdrag till Försvarsmakten och Säkerhetspolisen om kompetensförsörjningen inom säkerhetsskyddsområdet* (Ju2021/02005).

Ytterligare en konsekvens blir att enskilda medarbetare och politiker i kommuner och regioner kan behöva genomgå säkerhetsprovningar ett stort antal gånger, som då kommer att genomföras av samverkande aktörers säkerhetsskyddsorganisationer. Det gäller i synnerhet i kommuner och regioner som har stora koncerner med många bolag, eller som ingår i samarbeten som omfattar många andra offentliga aktörer. Det innebär återkommande och upprepade ingrepp i den personliga integriteten, som inte kan motiveras med sakliga skäl. Detta strider mot intentionerna i förarbetena till säkerhetsskyddslagen, där det anges att ”placering i säkerhetsklass ska ske restriktivt och endast om behovet av säkerhetsskydd inte kan tillgodoses på något annat sätt (se prop. 2017/18:89 s. 83 ff.)”.

Undantag från kraven på säkerhetsskyddsavtal

SKR anser att kommuner och regioner bör ges ett generellt undantag från kraven på säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten med andra offentliga aktörer, på samma sätt som gäller för statliga myndigheter. Till de offentliga aktörerna bör även offentligt ägda bolag som SOS Alarm Sverige AB, kommunala bolag osv. räknas.

Om inte kommuner och regioner ges ett generellt undantag anser SKR att regeringen behöver göra följande specifika undantag från kraven på säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten:

- All samverkan och samarbeten inom kommunens eller regionens koncern, oavsett vilket område som samverkan eller samarbetet gäller. Kommuner och regioner bedriver ofta sina verksamheter i andra organisationsformer än traditionell förvaltningsform. Med kommunens och regionens koncern avses här kommunens förvaltning, helägda bolag, bolag där kommunen eller regionen har ett majoritetsägande, samt bolag där kommunen eller regionen delar ägande med annan offentlig aktör.
- Samverkan och samarbeten som bedrivs i form av gemensamma nämnder enligt kommunallagen (2017:725) 3 kap. 9 §, samt 9 kap. 19-35 §§.
- Samverkan och samarbeten som bedrivs i form av kommunalförbund, enligt kommunallagen (2017:725) 3 kap 8 §, 9 kap 1-18 §§.

Ert ärendenr:
Ju2021/02006

- All samverkan och samarbeten mellan kommuner eller regioner och andra offentliga aktörer oavsett område som sker utifrån krav i lag, förordning och föreskrift.
- All samverkan och samarbeten mellan kommuner eller regioner och andra offentliga aktörer som sker utifrån avtal med staten, samt utifrån avtal mellan SKR och staten (t.ex. *Överenskommelse om kommunernas arbete med krisberedskap*).
- All samverkan och samarbeten som sker mellan kommuner och regioner och med offentligt ägda bolag som t.ex. SOS Alarm Sverige AB.
- All samverkan och samarbeten med offentliga aktörer inom följande områden (dessa kan över tid behöva utökas med fler områden):
 - Krisberedskap
 - Civilt försvar
 - Säkerhetsskydd
 - Räddningstjänst
 - Informations- och cybersäkerhet
 - Hälso- och sjukvård
 - Läkemedelsförsörjning
 - Blåljussamverkan och alarmeringstjänst
 - Försörjning av vatten och avlopp
 - Lantmäteri
 - Samhällsplanering
 - Digital infrastruktur för samhällsviktig verksamhet (t.ex. fibernät och radionät)
 - Energiförsörjning
 - Övrig försörjningsberedskap
 - Infrastruktur (vägar, broar, tunnlar, flygplatser, hamnar m.m.)
 - Kollektivtrafik

Om regeringen väljer att inte införa ett generellt undantag för krav på säkerhetsskyddsavtal vid all samverkan mellan kommuner och regioner och andra offentliga aktörer, behöver staten i enlighet med finansieringsprincipen ersätta kommuner och regioner för de områden där säkerhetsskyddsavtal krävs.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande

Bilagor

Bilaga SKR yttrande Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU
2018:82)

För kännedom

Finansdepartementet, Kommunenheten

Avdelningen för juridik
Per Henningsson, Magnus Ljung

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Markus Planmo

Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82)

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ser det som anmärkningsvärt att ingen representant från kommunal sektor deltagit i utredningens viktiga arbete. Kommuners och regioners särskilda organisation och deras specifika förutsättningar och verksamheter har därmed inte kommit att i tillräcklig omfattning beaktas i utredningens förslag.
- SKL avstyrker förslaget att införa sanktionsavgifter. Förbundet anser inte att sanktioner är ett effektivt verktyg för att förbättra säkerhetsskyddet i kommuner, regioner och deras bolags verksamheter.
- SKL anser att den föreslagna modellen för tillsyn med sanktionsmöjligheter, avvecklad rådgivning, underfinansiering av stöd och tillsyn, samt vissa otydligheter i den sektorsvisa tillsynen riskerar att ytterligare försämra kommuner och regioners förutsättningar att bedriva säkerhetsskyddsarbete. Såväl länsstyrelserna som de sektorsvisa tillsynsmyndigheterna måste få uttryckliga uppdrag att ge *utbildning, vägledning och rådgivning* (fortsättningsvis benämnt *stöd*) till kommuner, regioner och deras bolag. Vidare behöver verksamhetsutövarna få tillgång till sektorsspecifik hotbildsinformation.
- SKL anser i likhet med utredningen att stödet och tillsynen i stor utsträckning bör utföras på sektorsnivå. Tillsynen över säkerhetsskyddet för dricksvattenförsörjningen bör således anförtros Livsmedelsverket. Kommunal verksamhet bör tillsynas av respektive sektorsvisa tillsynsmyndighet oavsett om verksamheten bedrivs i bolags- eller förvaltningsform eller i ett kommunalförbund.
- SKL anser att om fyra länsstyrelser ska få tillsynsansvaret över de delar av kommuner och regioners säkerhetskänsliga verksamhet som inte någon annan myndighet har tillsynsansvaret för, måste dessa tillföras adekvata resurser och metodstöd. Vidare bör Säkerhetspolisen ansvara för utveckling av kommun- och regionspecifika vägledningar och utbildningar.
- SKL tillstyrker att kravet på upprättande av säkerhetsskyddsavtal utvidgas till att omfatta andra situationer än anskaffningar. Därutöver anser SKL att krav på säkerhetsskyddsavtal även behövs när en tvångsupplåtelse ger en utomstående part tillgång till en säkerhetskänslig verksamhet.

- SKL avstyrker dock förslaget om att kommuner och regioner ska träffa säkerhetsskyddsavtal med varandra när de samverkar och samarbetar. Samma undantag som föreslås för statliga myndigheter bör införas för såväl samverkan och samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner/regioner som mellan olika kommuner/regioner och mellan kommuner/regioner och deras bolag (samverkan inom kommunkoncernen). Om förslaget ändå genomförs måste den ökade administrativa bördan finansieras.
- SKL anser att utredningens förslag behöver analyseras mer detaljerat ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv. Vidare bör Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att ge utbildning, vägledning och rådgivning avseende säkerhetsskyddsaspekter vid upphandling.

Förbundets ställningstagande

Allmänt om utredningen

Utredningen har, liksom *Utredningen om säkerhetsskyddslagen*, genomfört sitt utredningsuppdrag utan expert, sakkunnig eller annan representation från kommunal sektor. Kommuners och regioners särskilda organisation och deras specifika förutsättningar och verksamheter har därmed inte kommit att i tillräcklig omfattning beaktas i utredningens förslag.

Kommuner och regioner är inte organiserade som statliga myndigheter eller aktiebolag. Kommuner och regioner väljer i stor utsträckning själva i vilken form de ska bedriva verksamheten och många bedriver betydande delar av sin verksamhet i kommunalförbund och i aktiebolagsform. Detta har varken denna utredning eller den tidigare säkerhetsskyddsutredningen beaktat i sina förslag på reglering. Följden har blivit en för kommunal sektor otydlig och svårtillämpad lagstiftning och ett förslag på tillsynsorganisation som blir inkonsekvent.

Som exempel på otydlighet kan nämnas förslaget att stärka säkerhetsskyddschefens ställning genom regleringen av dennes placering i organisationen (2 kap. 6 c §). Vad bestämmelsen innebär i en kommun och hur den stärker säkerhetsskyddschefens ställning i denna är oklart. Man kan även ifrågasätta om detaljreglering av hur verksamhetsutövarna ska organisera ansvaret för säkerhetsskyddsarbetet är lämpligt. De verksamhetsutövare som omfattas av lagstiftningen ser olika ut till form, storlek, ansvar och uppgifter, vilket talar för att det behöver finnas viss flexibilitet i hur arbetet organiseras och fördelas. Det saknas även en analys av säkerhetsskyddschefens roll i kommunkoncernen.

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

Utredningen föreslår att kravet på säkerhetsskyddsavtal utvidgas till att utöver anskaffningar även omfatta andra situationer när utomstående aktörer kan få del av

säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet.

SKL tillstyrker en sådan utvidgning.

Den föreslagna regleringen i 2 kap 6 § säkerhetsskyddslagen innebär bl.a. att upplåtelse av utrymme i säkerhetskänsliga lokaler till en utomstående aktör kan komma att omfattas av kravet på säkerhetsskyddsavtal. Däremot träffar bestämmelsen inte situationen att en tvångsupplåtelse kan ge den utomstående parten tillgång till en säkerhetskänslig verksamhet. Som exempel kan en utomstående aktör genom ett beslut om ledningsrätt ges rätt att utnyttja ett utrymme inom en fastighet. En ledningsrätt omfattar, enligt vad som bestäms vid lantmäteriförrättningen, befogenheten att inom fastigheten vidta de åtgärder som behövs för att dra fram och använda en ledning eller annan anordning. Om ledningsrätt beviljas för t.ex. en mobilantenn på ett vattentorn, kommer ledningsrättshavaren ges tillträde till utrymmen där det kan bedrivas säkerhetskänslig verksamhet. Den omständighet att lantmätaren gjort bedömningen att ledningsrätten ska upplåtas betyder inte att frågan om vilket säkerhetsskydd som kan behövas har fått sin lösning eller ens har övervägts (jmf. med vad utredningen anfört på s. 139 om exponering av säkerhetskänslig verksamhet på grund av författning).

SKL anser att krav på säkerhetsskyddsavtal även behövs när en tvångsupplåtelse ger en utomstående part tillgång till en säkerhetskänslig verksamhet.

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

Utredningen skriver i avsnitt 5.4.4 att det inte bör finnas ett generellt krav på säkerhetsskyddsavtal vid samverkan och samarbeten mellan statliga myndigheter. Detta eftersom det skulle medföra stora praktiska olägenheter. För kommuner och regioner anser dock utredningen att det finns ett spänningsförhållande mellan kommunala och statliga intressen, och hänvisar bl.a. till fall av uthyrning av hamnkapacitet på Gotland och i Blekinge.

SKL anser att detta är en svag argumentation. De situationer som hänvisas till har uppstått till följd av avsaknad av nationell lagstiftning för kommunerna att följa. De uppdagade bristerna i säkerhetsskyddet på Transportstyrelsen och Svenska Kraftnät visar vidare att det är fullt möjligt för statliga myndigheter – därtill sådana med tillsynsansvar för säkerhetsskyddet – att av effektivitetsskäl åsidosätta skyddet av Sveriges säkerhet.

För kommuner och regioner är det idag ett fundamentalt problem att det saknas vägledning om hur begreppet Sveriges säkerhet ska tolkas utifrån olika kommunala verksamheter. Denna avsaknad av statlig vägledning försvårar avsevärt för kommuner och regioner att anlägga ett nationellt perspektiv på sin verksamhet.

Såväl arbetet med krisberedskap (t.ex. regionala risk- och sårbarhetsanalyser) som arbetet med civilt försvar bedrivs i stor utsträckning i mellankommunalt samarbete i

olika konstellationer. Om samtliga kommuner i ett län ska teckna säkerhetsskyddsavtal med varandra medför det en omfattande administrativ börda – utan att säkerhetsskyddet torde bli bättre av detta. Förslaget väcker även frågor om avtalskrav för samverkan och samarbete mellan verksamheter inom kommunkoncernen som exempelvis kommunala förvaltningar, kommunala bolag och kommunförbund, något som utredningen inte närmare analyserat.

SKL avstyrker därför förslaget om att kommuner och regioner ska träffa säkerhetsskyddsavtal med varandra när de samverkar och samarbetar. Samma undantag som föreslås för statliga myndigheter bör införas för såväl samverkan och samarbete mellan statliga myndigheter och kommuner/regioner som mellan olika kommuner/regioner och mellan kommuner/regioner och deras bolag.

SKL anser istället att det är via en utvecklad tillsyn som staten bör säkerställa att kommuner och regioner uppfyller kraven på ett adekvat säkerhetsskydd.

6.3.3 Upphandling

Enligt den föreslagna 2 kap 6 § ska den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och som avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda någon annan form av samverkan eller samarbete med en utomstående part ingå ett säkerhetsskyddsavtal med den utomstående parten om vissa andra rekvisit också är uppfyllda. Redan enligt 1996 års säkerhetsskyddslag gällde att stat, kommun och landsting i vissa fall skulle träffa säkerhetsskyddsavtal i samband med upphandling. Någon detaljerad analys av hur detta förhöll sig till upphandlingslagstiftningen gjordes inte i propositionen men det angavs att systemet använts under lång tid och fungerade väl (proposition 1995/96:129 sid 37). Inte heller i proposition 2017/18:89 till ny säkerhetsskyddslag har någon detaljerad analys av bestämmelsen gjorts i förhållande till upphandlingslagstiftningen.

På s. 154 (nederst) i utredningen sägs att säkerhetsskyddsavtalet normalt måste ingås före affärs- eller samarbetsavtalet. Detta sägs i synnerhet gälla om det redan i t.ex. ett förfrågningsunderlag inför en upphandling ska tas in säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Det kan konstateras att detta tillvägagångssätt inte är möjligt enligt det vanligaste förfarandet enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), så kallat öppet förfarande. Det öppna förfarandet kännetecknas av att samtliga förutsättningar är kända och fastställda redan i upphandlingsdokumenten (förfrågningsunderlaget). Förhandlingar är inte tillåtna och reservationer mot villkoren kan inte godtas. Den upphandlande myndigheten vet inte vid annonseringstidpunkten vilka leverantörer som kommer att lämna anbud. Genom annonseringen blir alla uppgifter i förfrågningsunderlaget tillgängliga för vem som helst som vill ta del av dem. Det finns därför ingen poäng med att träffa säkerhetsskyddsavtal före affärsavtal vid öppet förfarande enligt LOU. Det är möjligt att frågan kan lösas genom att använda selektivt förfarande. Någon detaljerad analys av bestämmelsen i förhållande till upphandlingslagstiftning-

en, inklusive frågan om under vilka förutsättningar kommuner och regioner har möjlighet att tillämpa lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, har dock inte gjorts. Här behöver kommuner och regioner och sannolikt även statliga myndigheter vägledning från sakkunnig myndighet.

Enligt de föreslagna 2 kap 6a-6b §§ ska i ett säkerhetsskyddsavtal anges att verksamhetsutövaren har rätt att revidera säkerhetsskyddsavtalet om det krävs på grund av ändrade förhållanden och att verksamhetsutövaren ska se till att säkerhetsskyddsavtalet revideras om det krävs på grund av ändrade förhållanden.

Den upphandlingsrättsliga utgångspunkten är att upphandlade kontrakt inte får ändras. Vilka ändringar som är godtagbara regleras för LOU:s del uttömmande i 17 kap 8-16 §§ LOU. Motsvarande regler finns i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner. Den föreslagna regleringen uppfyller knappast kraven på en tillåten ändrings- eller optionsklausul enligt 17 kap 10 § LOU. I vilken omfattning en ändring kan vara godtagbar enligt 17 kap 12 § eller 17 kap 14 § LOU beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det sägs ingenting i utredningen om hur en upphandlande myndighet ska hantera situationen att säkerhetsskyddsavtalet borde revideras på grund av ändrade förhållanden men den nödvändiga ändringen inte är förenlig med 17 kap LOU. Man kan också ställa sig frågan hur leverantörer ska kunna kalkylera sitt åtagande utan ledning i frågan om i vilken omfattning säkerhetsskyddsavtalet kan komma att ändras. Även i dessa avseende behövs vägledning till upphandlande myndigheter.

SKL anser att utredningens förslag behöver analyseras mer detaljerat ur ett upphandlingsrättsligt perspektiv. SKL anser även att Upphandlingsmyndigheten bör ges i uppdrag att ge utbildning, vägledning och rådgivning avseende säkerhetsskyddsaspekter vid upphandling. Inför bildandet av Upphandlingsmyndigheten framförde SKL till Regeringskansliet att den nya myndighetens uppdrag även borde omfatta vägledning avseende krisberedskap och säkerhetsskyddade upphandlingar. För att sådan vägledning ska nå ut och få genomslag hos de som arbetar med upphandling i kommuner och regioner är det viktigt att stödet kommer från just Upphandlingsmyndigheten.

8 Tillsyn

SKL anser att den föreslagna modellen för tillsyn med sanktionsmöjligheter, avvecklad rådgivning, underfinansiering av stöd och tillsyn, samt vissa otydligheter i den sektorsvisa tillsynen riskerar att ytterligare försämra kommuners och regioners förutsättningar att bedriva säkerhetsskyddsarbete.

Såväl Säkerhetspolisen, länsstyrelserna som de sektorsvisa tillsynsmyndigheterna måste få uttryckliga uppdrag att ge stöd, d.v.s. utbildning, vägledning och rådgivning till kommuner, regioner och deras bolag.

Ansvar för tillsynen i sektorerna bör ligga på de sektorsvisa tillsynsmyndigheterna oavsett i vilken form (förvaltning, kommunalförbund eller bolag) som verksamheten bedrivs.

8.6 Säkerhetspolisen och Försvarsmakten bör vara samordningsmyndigheter

SKL ser positivt på att Säkerhetspolisen ska ges en samordnande roll i tillsynsarbetet. Det är dock en brist i utredningen att den inte föreslår en reglering av motsvarande samordnande roll när det gäller utbildning och vägledning.

När det gäller utbildning så lade Säkerhetspolisen i mitten av 00-talet ned sina kurser för säkerhetsskyddschefer. Det är ett beslut som har bidragit till de stora brister som idag finns i Sveriges säkerhetsskydd. Sedan några år tillbaka finns åter en statlig utbildningsverksamhet inom säkerhetsskydd. Det bör dock noteras att Säkerhetspolisen inte är huvudman för den utbildningsverksamheten, utan den beställs, planeras och finansieras istället av MSB. Säkerhetspolisen medverkar till del i utbildningarnas genomförande. SKL anser att Säkerhetspolisen behöver ta det övergripande ansvaret för att det bedrivs utbildningsverksamhet för att stödja aktörernas arbete med säkerhetsskydd. Det gäller såväl generell utbildning som sektorsspecifik utbildning. Säkerhetspolisen bör även svara för att utveckla utbildningskoncept för kommuner och regioner. Länsstyrelserna, övriga tillsynsmyndigheter och t.ex. Försvarshögskolan kan sedan svara för delar av utförandet. Ansvaret att bedriva utbildning bör regleras.

Likaså bör Säkerhetspolisen svara för den generella vägledningen kring säkerhetsskydd – t.ex. avseende säkerhetsskyddsanalys, personalsäkerhet, fysisk säkerhet och informationssäkerhet. Säkerhetspolisen bör även ansvara för att ta fram vägledning specifikt för kommuner och regioner. Eftersom kommuner och regioner ansvarar för en stor bredd och volym av samhällsviktig verksamhet - som även kan vara säkerhetskänslig - är det viktigt att det tas fram aktörsspecifik vägledning för t.ex. arbetet med säkerhetsskyddsanalys.

För att aktörerna ska kunna vidta effektiva säkerhetsskyddsåtgärder är det nödvändigt att de har tillgång till relevant hotbildsinformation. Det kan gälla information avseende både underrättelsehot och terrorhot. I dagsläget sker sådan delgivning av hotbildsinformation till kommuner och regioner i liten omfattning. Det finns heller inga strukturer förberedda för att sådan delgivning ska kunna genomföras. SKL ser positivt på att Säkerhetspolisen ska förmedla relevant hotinformation till tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheterna bör dock ha motsvarande ansvar att vidarebefordra relevant hotbildsinformation till aktörerna – t.ex. kommuner och regioner. Detta ansvar bör regleras.

8.7 En ny tillsynsstruktur

Länsstyrelsernas tillsyn vs. sektorsvis tillsyn

SKL ser positivt på att tillsynen i stor utsträckning kommer att bedrivas sektorsvis, av myndigheter som har kunskap om sektorn. Därtill finns upparbetade kontaktnät gentemot sektorn, vilket är en fördel vid utbildning, vägledning och rådgivning.

Det bör dock noteras att den föreslagna strukturen innebär att kommunala energibolag i många fall kommer att tillsynas av både Svenska Kraftnät och Energimyndigheten. För energibolag som även bedriver stadsnät tillkommer även Post- och telestyrelsens tillsyn. Mot bakgrund av detta bör det tydliggöras att tillsynsmyndigheterna ska vara skyldiga att samordna sin tillsyn, när en aktör har fler än en tillsynsmyndighet.

SKL ser vissa nackdelar med att den generella tillsynen för kommuner övergår från Säkerhetspolisen till länsstyrelserna. Det kommer att innebära att Säkerhetspolisens kunskap om kommuner och regioner kommer att minska ytterligare. Detta är problematiskt mot bakgrund av omfattningen och bredden på den säkerhetskänsliga verksamhet som kommuner och regioner bedriver. Vidare måste fyra länsstyrelser bygga upp kompetens om säkerhetsskydd från grunden. Alternativet hade varit att Säkerhetspolisens regioner skulle bygga vidare på en redan befintlig kompetens. Det bör noteras att Säkerhetspolisen har sju regioner – vilket skulle ge dem en bättre regional och lokal närvaro än vad fyra länsstyrelser har.

Om fyra länsstyrelser ska kunna svara för stöd och tillsyn gentemot kommuner och regioner är det avgörande att länsstyrelserna får en adekvat finansiering. Vidare bör Säkerhetspolisen ansvara för att utveckla kommun- och regionspecifika vägledningar och utbildningar. Det är inte lämpligt att fyra länsstyrelser var för sig ska svara för detta.

Utredningen föreslår att tillsynen av sektorsvis säkerhetskänslig verksamhet som bedrivs i kommunala bolag ska utövas av de sektorsvisa tillsynsmyndigheterna. Däremot ska länsstyrelserna utöva tillsyn över sektorsvis säkerhetskänslig verksamhet om den bedrivs av kommuner och regioner i förvaltningsform eller i form av kommunalförbund. Det innebär att en kommunal hamn i bolagsform tillsynas av Transportstyrelsen – medan en hamn i kommunal förvaltning ska tillsynas av länsstyrelsen.

SKL avstyrker utredningens förslag. Associationsformen för verksamheten bör vara underordnad. Istället är det verksamhetens karaktär som bör avgöra vem som ska bedriva stöd och tillsyn. De sektorsvisa tillsynsmyndigheterna har bäst förutsättningar att stödja och tillsyna sina respektive sektorer. De har också bäst kompetens att prioritera vilka objekt som är mest angelägna att utöva stöd och tillsyn gentemot. Således bör t.ex. Transportstyrelsen svara för stöd och tillsyn avseende kommunala hamnar och flygplatser – oavsett om de bedrivs i förvaltningsform, som bolag eller som kommunalförbund. Denna ordning gäller för övrigt för tillsyn enligt NIS-lagen.

De fyra länsstyrelserna kan sedan svara för stöd och tillsyn av kommunens och regionens övergripande arbete med säkerhetsskydd.

I tabellerna nedan redogörs utifrån utredningens förslag för vilka tillsynsmyndigheter som skulle avse vilka kommunala verksamheter - samt vilka verksamheter som skulle exkluderas från den sektorsvisa tillsynen.

Tillsynsmyndighet	Kommunal verksamhet	Omfattar ej
Svenska kraftnät	Kommunala energibolag (elförsörjning samt dammanläggningar).	Elförsörjning samt dammanläggningar i kommunal förvaltning (för närvarande bedrivs få verksamheter i förvaltningsform).
Energimyndigheten	Kommunala energibolag (fjärrvärme-, naturgas- och drivmedelsförsörjning).	Fjärrvärme-, naturgas- och drivmedelsförsörjning i förvaltningsform (för närvarande bedrivs få verksamheter i förvaltningsform).
Transportstyrelsen	Kommunala flygplatser och hamnar som drivs i bolagsform.	Kommunala hamnar, flygplatser, väghållning och annan infrastruktur i kommunal förvaltning.
Post och telestyrelsen	Stadsnät som drivs i bolagsform.	Stadsnät i kommunal förvaltning (ca 35% av stadsnäten).
Länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Västra Götalands och Norrbottens län	All säkerhetskänslig verksamhet i kommunal förvaltning, kommunalförbund samt kommunala bolag som inte tillsynas av andra myndigheter (t.ex. VA-bolag).	Kommunala energibolag, flygplatsbolag, hamnbolag samt stadsnätsbolag.

Tillsynsmyndighet	Regioners verksamhet	Omfattar ej
Transportstyrelsen	Flygverksamhet som drivs i bolagsform (för närvarande bedrivs ingen sådan verksamhet i bolagsform). Regioners kollektivtrafik som bedrivs i bolagsform.	Flygverksamhet i förvaltning och i kommunalförbund (Svenskt Ambulansflyg och Svensk Luftambulans). Regionala kollektivtrafikmyndigheter, samt kollektivtrafik i kommunalförbund.
Länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Västra Götalands och Norrbottens län	All säkerhetskänslig verksamhet i regioner, kommunalförbund samt regionägda bolag som inte tillsynas av andra myndigheter.	Regionala kollektivtrafikbolag.

Dricksvattenförsörjningen

Utredningen nämner inte dricksvattenförsörjningens behov av säkerhetsskydd – och därtill kopplat stöd och tillsyn. SKL finner att detta är anmärkningsvärt.

Behovet av en fungerande dricksvattenförsörjning är fundamentalt. Av regeringens proposition *En ny säkerhetsskyddslag* (Prop. 2017/18:89, s. 42-43) framgår det tydligt att säkerhetsskyddet inte ska avgränsas till verksamhet som enskilt vid påverkan kan generera allvarliga nationella konsekvenser. Även regional och lokal verksamhet ska kunna betraktas som säkerhetskänslig, bl.a. utifrån möjligheten att flera verksamheter utsätts för samordnade attacker. Dricksvattenförsörjningen är ett område som skulle kunna utsättas för samordnade attacker – t.ex. i ett skymningsläge. Därför är det viktigt att inte enbart huvudstadens vattenförsörjning omfattas av säkerhetsskydd.

NIS-lagen omfattar huvudmän som tillhandhåller dricksvatten till minst 20 000 personer, eller till akutsjukhus. Livsmedelsverket är utsedd som tillsynsmyndighet för sektorn. Myndigheten tilldelades 9 mnkr för detta uppdrag 2019.

Utredningen skriver att det bör undvikas att samma verksamhetsutövare blir föremål för tillsyn av fler än en tillsynsmyndighet. Detta synsätt bör också tillämpas mellan NIS-lagen och säkerhetsskyddslagen. Livsmedelsverket ska alltså tillsyna dricksvattenförsörjningen enligt NIS-lagen – samtidigt som fyra länsstyrelser, enligt utredningens förslag, ska svara för tillsynen av samma verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen. Det kommer att skapa osäkerhet för huvudmännen om huruvida NIS-lagen eller säkerhetsskyddslagen är tillämplig på verksamheten. Vidare kommer länsstyrelserna inte att kunna bygga upp tillnärmelsevis den kompetens om dricksvattenförsörjning som Livsmedelsverket besitter, då detta endast kommer att vara en av ett stort antal verksamheter som länsstyrelserna ska stödja och tillsyna. Därmed riskerar såväl stöd som tillsyn för dricksvattenförsörjningens säkerhetsskydd att bli undermålig.

SKL förslår att Livsmedelsverket ska bli tillsynsmyndighet för dricksvattenförsörjningen enligt säkerhetsskyddslagen, på samma sätt som gäller utifrån NIS-lagen. Livsmedelsverket bör svara för stöd och tillsyn oavsett om verksamheten bedrivs i förvaltningsform, som bolag eller som kommunalförbund.

Eftersom staten årligen tillför Livsmedelsverket 9 mnkr för tillsynen enligt NIS-lagen torde ett begränsat resurstillskott räcka för att säkerställa en samlad funktion för stöd och tillsyn av dricksvattenförsörjningens säkerhetsskydd och informationssäkerhet. Livsmedelsverket ansvarar även för nationell samordning av planering avseende krisberedskap och civilt försvar inom dricksvattenförsörjningen. I sammanhanget bör det även beaktas att Livsmedelsverket ger ut *Lås & bom*-föreskrifter (LIVSFS 2008:13) om åtgärder mot sabotage och annan skadegörelse riktad mot dricksvattenanläggningar. Dessa föreskrifter angränsar till säkerhetsskyddet.

Finansiering av tillsynsmyndigheternas arbete

Utredningen föreslår att fyra länsstyrelser ska svara för stöd och tillsyn gentemot statliga myndigheter, kommuner, regioner, samt enskilda verksamhetsutövare som inte omfattas av andra tillsynsmyndigheters ansvar. Vidare föreslås att de fyra länsstyrelserna sammantaget tillförs 15 årsarbetskrafter. Länsstyrelserna har själva bedömt resursbehovet som större, men utredningen har argumenterat emot dessa bedömda behov bl.a. mot bakgrund av att länsstyrelserna sedan tidigare har haft ett ansvar för tillsynen av enskilda verksamhetsutövare.

Statens stöd och tillsyn gentemot kommuners och regioners säkerhetsskyddsarbete har varit i det närmaste obefintligt under de senaste 10-15 åren. Ett viktigt skäl för detta har varit att Säkerhetspolisen har haft brist på resurser, samt att de inte har prioriterat kommuner och regioner. Om ett starkare säkerhetsskydd ska kunna byggas upp i kommuner och regioner är det nödvändigt att de fyra länsstyrelserna tilldelas resurser så att de har realistiska förutsättningar att utöva stöd och tillsyn. Det är problematiskt att utredningen hänvisar till länsstyrelsernas befintliga ansvar att tillsyna enskilda verksamhetsutövare. Denna uppgift har inte utförts och de budgetmedel som en gång i tiden tillförts används idag rimligen för andra viktiga uppgifter.

Kommunernas och regionernas erfarenhet är att de alltid hamnar sist i prioriteringen vad gäller stöd och tillsyn avseende säkerhetsskydd. Om inte staten tillför adekvata resurser för stöd till och tillsyn av kommuner och regioner riskerar Sverige att på sikt få ett sämre säkerhetsskydd. I vart fall kommer den förstärkning av säkerhetsskyddet som utredningsuppdraget syftar till inte att uppnås.

När det gäller dimensioneringen av resurser för de sektorsvisa tillsynsmyndigheterna synes utredningen utgå från en allt för snäv tolkning av vad som utgör säkerhetskänslig verksamhet enligt den nya säkerhetsskyddslagen. Som SKL påtalat ovan har regeringen en bredare syn på vad som kan utgöra säkerhetskänslig verksamhet. Mot denna bakgrund torde antalet tillsynsobjekt inom sektorerna kunna vara större – vilket rimligen bör påverka tillsynsmyndigheternas behov av resurser för stöd och tillsyn. Detta behöver beaktas när regeringen allokera resurser till tillsynsmyndigheterna.

8.17 Tillsyn bör inte förenas med rådgivning

Utredningen anser att tillsyn är oförenligt med rådgivning och att tillsynsmyndigheterna därför inte bör lämna råd till verksamheter som omfattas av säkerhetsskyddslagen.

När det gäller NIS-lagen har staten relativt tydligt reglerat vad som krävs för att en verksamhet ska omfattas av lagens krav. När det gäller säkerhetsskyddslagen finns inga sådana kriterier och det saknas även en definition av begreppet *Sveriges säkerhet*. Detta medför att verksamhetsutövare kommer att ha ett stort behov av stöd, inkluderande såväl utbildning och vägledning som rådgivning, för att kunna bedöma behovet av säkerhetsskydd. SKL kan ha förståelse för de principiella utgångspunkterna för att separera tillsyn och rådgivning. En inskränkning av tillsynsmyndigheternas

möjligheter att ge råd till verksamhetsutövarna i säkerhetsskyddsarbetet kommer dock leda till ett sämre säkerhetsskydd för Sverige.

Utredningen framhåller att riksdagen i samband med att den nya säkerhetsskyddslagen antogs gjorde vissa tillkännagivanden till regeringen, bl.a. avseende behovet av en bred översyn av samtliga tillsynsmyndigheters ansvar, organisation och resursfördelning (Bet. 2017/18:JuU21 och rskr. 2017/18:289). Anledningen till tillkännagivandet var att riksdagen konstaterade, att den nya säkerhetsskyddslagen ska omfatta alla verksamheter som till någon del har betydelse för Sveriges säkerhet och att det ankommer på myndigheterna och övriga aktörer att själva, genom en aktiv handling, identifiera om de bedriver någon sådan säkerhetskänslig verksamhet. Mot denna bakgrund menade riksdagen att myndigheter och andra aktörer kommer att behöva ökat stöd från tillsynsmyndigheterna när den nya lagen ska tillämpas.

SKL delar riksdagens syn på behovet av stöd och avstyrker således utredningens förslag om att tillsynsmyndigheterna inte ska kunna ge råd kring tillämpningen av lagstiftningen.

9.5 Sanktionsavgift bör införas

Sanktionsavgifter kan ofta vara ett effektivt medel för att förmå verksamhetsutövare att följa uppställda krav. Bland annat erfarenheterna från GDPR-direktivets implementering tyder på detta. En förutsättning är dock att det är tydligt vem som omfattas av kraven och vad den som omfattas är skyldig att göra. Så är, som vi ovan redogjort för, inte fallet när det gäller säkerhetsskyddslagen. Därtill är det nödvändigt att verksamhetsutövaren kan få stöd från tillsynsmyndigheterna om hur kraven kan uppfyllas. Om inte dessa förutsättningar föreligger innebär ett införande av sanktionsavgifter att verksamhetsutövaren hamnar i en närmast Kafkaliknande situation.

Det finns även en risk att hotet av att drabbas av sanktionsavgifter avhåller verksamhetsutövare från att söka det stöd de behöver för att kunna uppfylla sina skyldigheter på ett korrekt sätt.

SKL avstyrker därför förslaget att införa sanktionsavgifter. Förbundet anser inte att sanktioner är ett effektivt verktyg för att förbättra säkerhetsskyddet i kommuner, regioner och deras bolags verksamheter. Istället behöver fokus inriktas på stöd till de verksamhetsutövare som kan omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser.

Sveriges Kommuner och Landsting



Lena Micko
Ordförande