

Datum
2017-10-30Diarienummer
2017-18960-4Mottagare
Justitiedepartementet
103 33 StockholmEr referens
Ju2017/07544/L4

Remiss av promemorian Skärpt kontroll av utkontraktering och överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet

Säkerhetspolisen är överlag positiv till förslagen i promemorian, men vill framföra följande synpunkter.

Promemorians förslag om samrådsförfarande innebär en helt ny funktion och en helt ny förvaltningsuppgift som ankommer på Säkerhetspolisen och som det kommer ta tid att anpassa myndigheten till. Det kommer krävas resurser utanför anslagsramarna för att anpassa organisationen, föreskrifter, vägledningar och interna styrdokument till den nya uppgiften.

Remissvaret följer promemorians disposition.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om ändring i säkerhetsskyddsförordningen (1996:633)

16 §

Avsaknad av ingripandebefogenheter och lämplighetsbedömning

Säkerhetspolisen tillstyrker förslaget om anmälningsskyldighet vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet men konstaterar att det, till skillnad från förslaget om samrådsskyldighet i 16 a §, varken innehåller ingripandebefogenheter eller lämplighetsbedömning. Av motiven till 16 § framgår visserligen att Säkerhetspolisen ska ge råd och stöd samt säkerställa att säkerhetsskyddet för den säkerhetskänsliga verksamheten inte försämras i och med överlåtelsen (s. 17). En anmälningsskyldighet löser däremot inte kärnfrågan, nämligen om det i vissa fall överhuvudtaget är lämpligt att till enskild överlåta verksamhet av betydelse för rikets säkerhet eller som

Datum
2017-10-30

Diarienummer
2017-18960-4

särskilt behöver skyddas mot terrorism. Anmälningsskyldigheten ska enligt förslaget inte följas upp av en bedömning om överlåtelsen är lämplig. Det införs alltså inte något granskningsystem som ska utmynna i ett granskningsbeslut. Säkerhetspolisen delar därför inte fullt ut promemorians slutsats (s. 3) att skyddet för de mest skyddsvärda verksamheterna hos statliga myndigheter förbättras. Som uttrycks i promemorian kommer dock Säkerhetspolisens kännedom om var den från säkerhetsskyddssynpunkt relevanta verksamheten bedrivs att förbättras. Det gäller med avseende på enskilda verksamheter. Säkerhetspolisen kan även komma att använda anmälningarna om överlåtelser till att inrikta framtida tillsynsverksamhet mot enskilda som bedriver verksamhet av betydelse för rikets säkerhet eller som särskilt behöver skyddas mot terrorism.

16 § i förhållande till 48 § säkerhetsskyddsförordningen

Säkerhetspolisen anser att det bör förtydligas hur förslaget till ändring av 16 § förhåller sig till 48 § säkerhetsskyddsförordningen. Om Säkerhetspolisen anser att en överlåtelse är olämplig att genomföra, t.ex. på grund av vilken aktör¹ som efter överlåtelsen kommer att kontrollera verksamheten eller om syftet med säkerhetsskyddslagen inte kan säkerställas, anses det vara en sådan "brist" som ska anmälas till regeringen enligt 48 §? Säkerhetspolisens skyldigheter i detta hänseende bör klargöras ytterligare.

Övervägande om ett utökat tillämpningsområde

Överlåtelse av verksamhet från kommuner, landsting och även enskilda kan ge upphov till samma brister i säkerhetsskyddet som föranlett nuvarande förslag. Mot bakgrund av detta bör tillämpningsområdet för den föreslagna bestämmelsen fortsatt övervägas inom ramen för den pågående utredning som har direktiv att överväga ändringar i både lag och förordning.²

16 a §

Vilka säkerhetskänsliga utkontrakteringar ska bli föremål för samråd?

Säkerhetspolisen instämmer med promemorians bedömning att inte samtliga utkontrakteringar som kräver säkerhetsskyddsavtal ska bli föremål för samråd med tillsynsmyndigheterna (s. 18 och 27). Säkerhetspolisen anser dock att det hade varit tydligare om avgränsningen, som tar sikte på nivån på säkerhetsskyddsavtal, framgick direkt av den föreslagna bestämmelsen för att undvika omotiverat många samråd. Nu framgår avgränsningen endast i löptexten.

¹ Jämför t.ex. vad som anförs som bakgrund till Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen, COM(2017) 487 final.

² Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor.

Datum
2017-10-30

Diarienummer
2017-18960-4

Bedömningsfaktorer när en utkontraktering inte får genomföras

Förslaget om samråd innebär bland annat att Säkerhetspolisen ska göra avancerade och djupgående bedömningar av om säkerhetsskyddet är tillräckligt i andra myndigheters utkontrakteringar som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal. Eftersom uppgiften är ny innebär det bland annat att Säkerhetspolisen behöver arbeta fram enhetliga bedömningsfaktorer för om en utkontraktering får genomföras. Det är vidare inte givet vilken detaljnivå som Säkerhetspolisen ska lägga samrådet på.

I egenskap av tillsynsmyndighet på säkerhetsskyddsområdet anser Säkerhetspolisen inte att det ligger inom myndighetens uppdrag att göra några samhällsekonomiska överväganden vid bedömningen av om en utkontraktering får genomföras.

16 a § i förhållande till 48 § säkerhetsskyddsförordningen

I likhet med vad som anförs ovan i anslutning till förslaget om anmälningsskyldighet vid överlåtelse, ser Säkerhetspolisen även ett behov av tydliggörande av myndighetens skyldigheter enligt 48 § säkerhetsskyddsförordningen i förhållande till förslaget om samråd. Det framgår visserligen av promemorian att varken samrådsförfarande eller Säkerhetspolisens beslut om att en utkontraktering inte får genomföras ska anses vara en sådan situation som ska rapporteras till regeringen (s. 20). Under ett samrådsförfarande skulle det dock kunna uppstå situationer där den utkontrakterande myndigheten trots påpekande inte rättar till brister. Eftersom det åtminstone semantiskt faller in under bestämmelsen i 48 § är det ändå oklart om sådana situationer ska rapporteras till regeringen.

Ikraftträdandedatum

Promemorian anger olika ikraftträdandedatum i förordningstexten jämfört med löptexten (s. 8 och s. 23).

Det kommer att vara svårt för Säkerhetspolisen att ha ett helt fungerande system med anpassade föreskrifter, vägledning och interna styrdokument klart till angett ikraftträdandedatum. Mot denna bakgrund bör det övervägas om ikraftträdandedatum kan senareläggas.

3 Begreppen utkontraktering – outsourcing – offshoring

Promemorian nämner att när outsourcing sker till en aktör i ett annat land uttrycks det ibland som offshoring. Säkerhetspolisen vill i detta sammanhang särskilt uppmärksamma den problematik som finns när

Datum
2017-10-30

Diarienummer
2017-18960-4

utländska leverantörer deltar i säkerhetsskyddade upphandlingar som genomförs av svenska upphandlande enheter, vilket beskrivs i Utredningen om säkerhetsskyddslagen (se SOU 2015:25, s. 422). Utredningen anför att i de fall ett ändamålsenligt säkerhetsskydd kan åstadkommas finns det inget som hindrar att en leverantör med säte i utlandet anlitas. Trots de säkerhetsskyddsåtgärder som vidtas i ett sådant fall vill dock Säkerhetspolisen framhålla att det kan finnas skäl att en leverantör har sitt säte i Sverige även om det inte kan anses som kostnadseffektivt för den utkontrakterande myndigheten. Övervägande om beredskap och sårbarhet kan ligga till grund för en sådan bedömning.

5 Skärpt kontroll vid statliga myndigheters utkontraktering och överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet

5.2 En skärpt kontroll vid utkontraktering bör införas

Vilka situationer ska regleras?

I andra stycket, första meningen, bör uttrycket ”*överlåta* verksamhet till en enskild” ändras till ”*utkontraktera* verksamhet till en enskild”. Detta för att innehållet ska hänga ihop med rubriken och vad som anges senare i samma stycke.

Konsekvenser av en skärpt kontroll

Förslaget om samråd innebär, som nämnts ovan, bland annat att Säkerhetspolisen ska göra en avancerad analys av om säkerhetsskyddet är tillräckligt i andra myndigheters utkontrakteringar som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal. Förslaget innebär även att Säkerhetspolisen kommer att följa andra myndigheternas utkontrakteringar under hela upphandlingsprocessen från planeringsstadiet. En konsekvens av det är att myndigheters säkerhetskänsliga utkontrakteringar kommer att ta väsentligt längre tid än i dag. Samtidigt kan Säkerhetspolisen ha intresse av att inte avgöra samrådet slutligt förrän myndigheten har fått se alla dokument, t.ex. en säkerhetsinstruktion som oftast upprättas sent i en upphandlingsprocess. Till detta kommer att den allmänna uppfattningen bland myndigheter är att upphandlingar tar lång tid att genomföra. Det är därför viktigt att centrala myndigheter som verkar inom upphandlingsområdet sprider information om hur myndigheter bör planera och kravställa aktuella utkontrakteringar, inte minst när det gäller informationssäkerhet. Upphandlingsmyndigheten kan förslagsvis ha en roll i detta sammanhang. Säkerhetspolisen anser att det även vore lämpligt med en bred informationsinsats och ett förtydligande om tillämpningsområdet för lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Ett skäl till det är att det enligt den nämnda lagen finns utökade möjligheter att ställa krav på informationssäkerhet m.m.

Datum
2017-10-30

Diarienummer
2017-18960-4

jämfört med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. En sådan insats kan också komma från Upphandlingsmyndigheten.

6 Ekonomiska konsekvenser

Promemorians förslag om samrådsförfarande innebär en helt ny funktion och en helt ny förvaltningsuppgift som ankommer på Säkerhetspolisen. Det kommer därför krävas resurser och tid för att anpassa organisation, föreskrifter, vägledningar och interna styrdokument till den nya uppgiften. Dessutom får Säkerhetspolisen befogenheter att förelägga och stoppa andra myndigheter från att utkontraktera verksamhet som innebär krav på säkerhetsskyddsavtal. För att lösa de nya uppgifterna och det förändrade uppdraget behöver Säkerhetspolisen rekrytera och utbilda ny personal, vidareutbilda befintlig personal samt anpassa delar av sin organisation. Rekryteringen gäller främst handläggare inom säkerhetsskydds-enheten och informationssäkerhetsexperter. Befintlig och ny personal kommer också att behöva vidareutbildas inom säkerhetsskydd och kravställning av t.ex. informationssäkerhet i utkontrakteringar. Personal- och utbildningskostnaderna kommer därför att öka. Det finns därför anledning att återkomma med en preciserad kostnadsuppskattning.

Kompetensförsörjningen inom säkerhetsskydd i allmänhet och informationssäkerhet i synnerhet är ett problem. Det är svårt att hitta rätt kompetens på arbetsmarknaden. Förslagen är resurskrävande och det finns risk för att andra arbetsuppgifter blir lidande om myndigheten inte i rätt tid kan fylla behovet av resurser och kompetens vilket framförallt den nya samrådsuppgiften kommer att kräva.

Om Säkerhetspolisen inte tillåter en utkontraktering i det enskilda fallet kan det medföra väsentliga alternativkostnader för den utkontrakterande myndigheten. I egenskap av tillsynsmyndighet på säkerhetsskyddsområdet kommer Säkerhetspolisen inte att göra några samhällsekonomiska överväganden vid bedömningen om en utkontraktering får genomföras. Säkerhetspolisen instämmer därför i promemorians bedömning att det blir viktigt för en myndighetschef på en utkontrakterande myndighet att, som en följd av det ansvar som framgår enligt 3 § myndighetsförordningen (2007:515), informera regeringen om Säkerhetspolisens beslut påverkar möjligheten att bedriva verksamheten effektivt.

Datum
2017-10-30

Diarienummer
2017-18960-4

Detta remissvar har beslutats av biträdande säkerhetspolischefen Charlotte von Essen.