

Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen

Sammanfattning på svenska och engelska
Summary in Swedish and English

*Betänkande av Utredningen om vissa
säkerhetsskyddsfrågor (särtryck)*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:82

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	27

Sammanfattning

Vad är säkerhetsskydd

Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Säkerhetsskyddslagen skyddar verksamheter som har betydelse för Sveriges säkerhet ur ett nationellt perspektiv. Detta innebär att många verksamheter kan vara samhällsviktiga utan att de för den sakens skull anses som säkerhetskänsliga i säkerhetsskyddslagens mening. Det handlar alltså om skydd för de allra mest skyddsvärda verksamheterna mot i första hand antagonistiska angrepp. Säkerhetsskydd avser också verksamhet som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Vårt uppdrag

Den 16 maj 2018 antog riksdagen en ny säkerhetsskyddslag som träder i kraft den 1 april 2019 (rskr. 2017/18:289, SFS 2018:585). Samtidigt träder säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) i kraft. I betänkandet kallar vi lagen och förordningen för *nya säkerhetsskyddslagen* respektive *nya säkerhetsskyddsförordningen*. Den hittills gällande säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633) kallar vi för *gamla säkerhetsskyddslagen* respektive *gamla säkerhetsskyddsförordningen*.

Den nya regleringen bygger i stora delar på de förslag som lämnades i betänkandet *En ny säkerhetsskyddslag* (SOU 2015:25). Vi har i uppdrag att i vissa delar komplettera de förslag som lämnades där. Vi ska lämna fullständiga författningsförslag, men inte överväga ändringar i grundlag. Vi ska bl.a.

- kartlägga behovet av att förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet utsätts för risker i samband med utkontraktering, upplåtelse och överlåtelse av sådan verksamhet, och föreslå olika förebyggande åtgärder, t.ex. tillståndsprovning,
- föreslå ett system med sanktioner i säkerhetsskyddslagstiftningen,
- föreslå hur en ändamålsenlig tillsyn enligt säkerhetsskyddslagstiftningen ska vara utformad, och
- analysera och föreslå i vilken utsträckning verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska vara skyldiga att ingå säkerhetsskyddsavtal vid överenskommelser med utomstående som berör den säkerhetskänsliga verksamheten.

Våra huvudsakliga förslag sammanfattas i det följande.

Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal utvidgas

Skyddet ska upprätthållas oavsett var verksamheten bedrivs

En grundläggande princip inom säkerhetsskyddet är att de intressen som lagstiftningen slår vakt om bör ha samma skydd oavsett om verksamheten bedrivs av det allmänna eller av enskilda. Bestämmelserna om säkerhetsskyddsavtal är ett uttryck för denna princip. Enligt 2 kap. 6 § nya säkerhetsskyddslagen ska statliga myndigheter, kommuner och landsting som avser att genomföra en upphandling och ingå ett avtal om varor, tjänster eller byggentreprenader i vissa fall vara skyldiga att ingå ett säkerhetsskyddsavtal med leverantören. I avtalet ska det anges hur kraven på säkerhetsskydd ska tillgodoses. Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal kommer enligt reglerna att gälla även för enskilda verksamhetsutövare i motsvarande situationer. En utgångspunkt för våra resonemang om en utvidgad skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal är att informationens eller verksamhetens skydd ska upprätthållas när en aktör som bedriver säkerhetskänslig verksamhet avser att ge någon utomstående tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt till säkerhetskänslig verksamhet.

Det finns situationer där avsaknaden av säkerhetsskyddsavtal kan medföra negativa konsekvenser

Det finns situationer där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet exponeras för utomstående, men där det inte finns någon skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal. Ett exempel på detta kan vara olika former av samarbeten och samverkan som inte handlar om anskaffning av varor, tjänster eller byggentreprenader. Ett annat exempel kan vara situationer där det är leverantörens och inte beställarens skyddsvärden som behöver skyddas. Regleringen om säkerhetsskyddsavtal omfattar inte sådana fall, utan utgår ifrån att det är beställaren som ställer krav på säkerhetsskydd hos en leverantör. Det finns också situationer där det är oklart om det gäller krav på säkerhetsskyddsavtal.

Om det inte ställs krav på säkerhetsskyddsavtal i alla relevanta situationer där säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller i övrigt säkerhetskänslig verksamhet kommer att exponeras för utomstående, ökar sannolikheten för att motparten inte vidtar de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs. Detta gäller även om den utomstående parten också bedriver säkerhetskänslig verksamhet och därmed omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser. Avsaknad av säkerhetsskyddsavtal kan ytterst leda till skada för Sveriges säkerhet.

Skyldigheten bör gälla i betydligt fler situationer

Vi föreslår att skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal utvidgas på så sätt att den också ska gälla för andra förfaranden än upphandlingar och andra anskaffningar. Den utvidgade skyldigheten innebär att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet (*verksamhetsutövaren*) ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal så snart verksamhetsutövaren avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda någon annan form av samverkan eller samarbete med en utomstående part, om förfarandet

1. innebär att den utomstående parten kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller

2. i övrigt avser eller kan ge den utomstående parten tillgång till säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet.

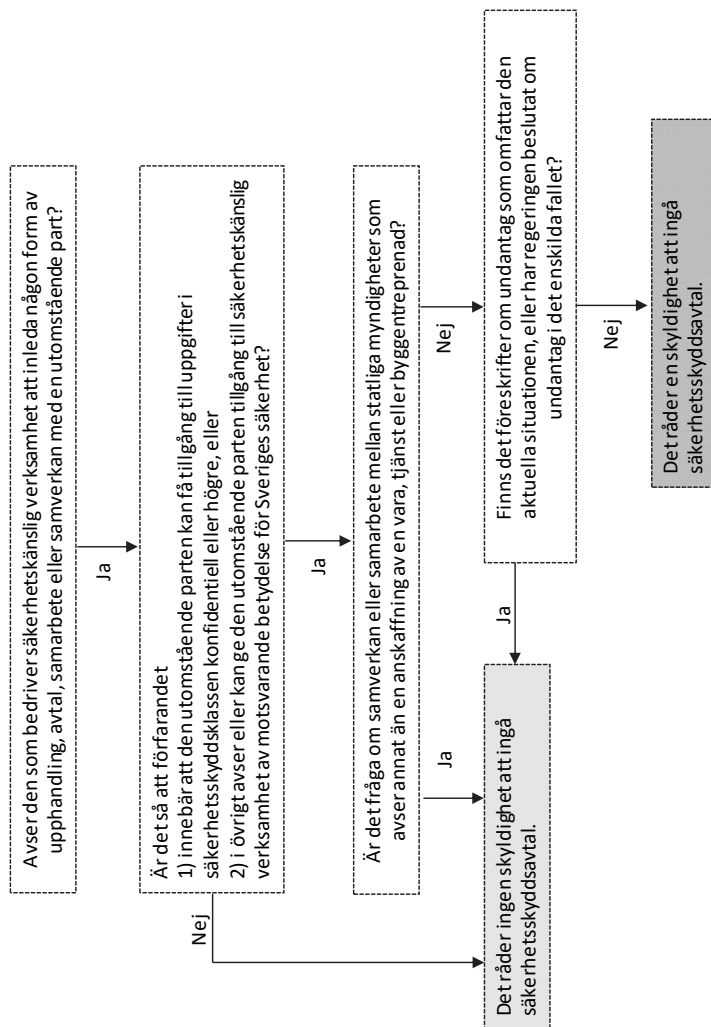
Förfaranden mellan statliga myndigheter undantas

Vi bedömer att det inte finns något påtagligt behov av att statliga myndigheter som samverkar eller samarbetar om något annat än en anskaffning ska vara skyldiga att ingå säkerhetsskyddsavtal och att en sådan skyldighet dessutom skulle ha nackdelar. Vi föreslår därför att skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal inte ska gälla samarbeten och samverkan mellan två eller flera statliga myndigheter som avser något annat än en anskaffning av varor, tjänster och byggentreprenader.

Regeringen kan föreskriva och besluta om undantag

Vi anser vidare att regeringen bör kunna föreskriva om undantag från skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal, t.ex. när det gäller anskaffning mellan vissa myndigheter, och besluta om undantag i enskilda fall. Vi föreslår därför ett bemyndigande i dessa avseenden.

Figur 1.1 Skyldighet att ingå säkerhetsskyddsavtal



Förebyggande åtgärder i samband med utkontraktering, upplåtelse och vissa andra förfaranden

Utvecklingsbehovet

Vår kartläggning visar att det finns flera brister i säkerhetsskyddsarbetet som bl.a. yttrar sig vid utkontraktering av säkerhetskänslig verksamhet men också vid vissa upplåtelser och andra förfaranden där utomstående involveras i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Vissa av bristerna gäller säkerhetsskyddet generellt, t.ex. att verksamhetsutövaren inte tillämpar säkerhetsskyddsreglerna eller har bristande kunskap om sina skyddsvärden. Sådana brister accentueras när verksamhetsutövaren utkontrakterar en del av den säkerhetskänsliga verksamheten eller på annat sätt kopplar in utomstående i verksamheten. Andra brister handlar specifikt om olika förfaranden där utomstående involveras i den säkerhetskänsliga verksamheten, däribland utkontraktering och upplåtelse men också andra förfaranden. Bristerna handlar om att man inte alltid prövar om förfarandet är lämpligt eller att det är svårt att pröva lämpligheten, att säkerhetsskyddsavtal kan vara bristfälliga, att man inte följer upp förfarandet medan det pågår och att det saknas tillräckliga möjligheter för samhället att ingripa mot förfaranden som är olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt.

En bred ansats

Med utgångspunkt i kartläggningen av utvecklingsbehovet föreslår vi ett antal förebyggande åtgärder som inte enbart är inriktade på utkontraktering och upplåtelse, utan som kan aktualiseras även vid vissa andra förfaranden med utomstående parter. Vi har delat upp åtgärderna i steg, som vi kallar *kontrollstationer*. Förslagen i de första två kontrollstationerna bygger delvis på bestämmelserna i 2 kap. 6 § nya säkerhetsskyddsförordningen. Förslagen går ut på följande.

Kontrollstation 1 – Särskild säkerhetsbedömning och egen lämplighetsprövning

Den första kontrollstationen gäller för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och som avser att genomföra ett förfarande som kräver säkerhetsskyddsavtal. Innan förfarandet inleds ska verksamhetsutövaren genom en *särskild säkerhetsbedömning* identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som den utomstående parten kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd. Med utgångspunkt i den särskilda säkerhetsbedömningen och övriga omständigheter ska verksamhetsutövaren pröva om det planerade förfarandet är lämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt (*lämplighetsprövning*).

Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att det planerade förfarandet är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt, får det inte inledas. Detta anges uttryckligen i regleringen. Den särskilda säkerhetsbedömningen och lämplighetsprövningen ska dokumenteras.

Kontrollstation 2 – Samråd, förelägganden och förbud

Den andra kontrollstationen går bl.a. ut på att verksamhetsutövare som planerar att inleda ett förfarande i vissa fall ska samråda med tillsynsmyndigheten. Samrådsskyldigheten gäller om det planerade förfarandet innebär krav på säkerhetsskyddsavtal, och

1. innebär att den utomstående parten kan få tillgång till eller möjlighet att förvara säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen hemlig eller högre utanför verksamhetsutövarens lokaler,
2. utgör en upplåtelse som kan ge den utomstående parten tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet, eller
3. ger den utomstående parten tillgång till informationssystem utanför verksamhetsutövarens lokaler och åtkomst till systemen kan medföra allvarlig skada för Sveriges säkerhet.

I den andra kontrollstationen ingår även en möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att det planerade förfarandet är olämpligt från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, får tillsynsmyndigheten besluta att verksamhetsutövaren inte får genomföra det planerade förfarandet. Ett föreläggande eller förbud får bara beslutas om skälen för åtgärden uppväger den skada eller annan olägenhet som åtgärden medför för allmänna eller enskilda intressen.

Vi föreslår att ett föreläggande ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm, varvid tillsynsmyndigheten bör vara motpart. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten. Ett förbud föreslås få överklagas till regeringen. Enskilda kan begära

att regeringens beslut prövas enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

Förslagen bygger på att verksamhetsutövaren själv är skyldig att initiera samrådet. Det kan dock förekomma att en verksamhetsutövare försummar att göra det, antingen medvetet eller av förbiseende. Vi föreslår därför att även tillsynsmyndigheten ska kunna ta initiativ till samråd om förutsättningarna för samrådsskyldighet är uppfyllda.

Kontrollstation 3

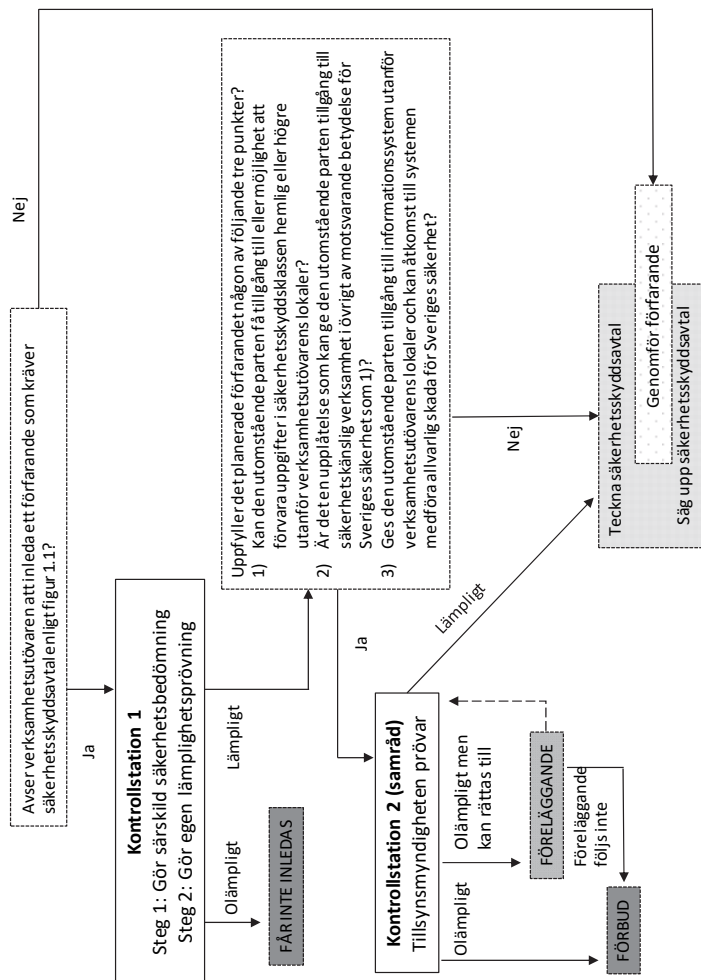
Den tredje kontrollstationen är en sorts ”nödbroms”, som innebär en möjlighet för tillsynsmyndigheten att ingripa mot ett pågående förfarande, t.ex. en pågående utkontraktering eller ett annat pågående samarbete. Om ett sådant pågående förfarande som omfattas av ett krav på säkerhetsskyddsavtal är olämpligt från säkerhetsskydssynpunkt, får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren eller den utomstående parten i förfarandet att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att förhindra skada för Sveriges säkerhet. Föreläggandet kan bl.a. innebära ett krav på att hela eller delar av förfarandet ska upphöra. Ett föreläggande får bara beslutas om skälen för åtgärden uppväger den skada eller annan olägenhet som åtgärden medför för allmänna eller enskilda intressen.

Föreläggandet får förenas med vite och får överklagas till regeringen.

Förtydligade krav på uppföljning

Det är av stor vikt att verksamhetsutövare följer upp pågående utkontrakteringar och andra pågående samarbeten och förfaranden där det har ingåtts ett säkerhetsskyddsavtal. Vi föreslår därför bestämmelser som går ut på att verksamhetsutövaren har både rätt och skyldighet att revidera säkerhetsskyddsavtalet om det krävs på grund av ändrade förhållanden.

Figur 1.2 Förfarandet vid utkontraktering, upplåtelse och vissa andra förfaranden



Förebyggande åtgärder i samband med överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och egendom med betydelse för Sveriges säkerhet

Utvecklingsbehovet

Överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet kan medföra sårbarheter för Sveriges säkerhet. Till skillnad från andra förfaranden så som utkontraktering

och upplåtelse innebär överlåtelser dessutom att den som tidigare bedrivit verksamheten förlorar möjligheten att påverka hur den säkerhetskänsliga verksamheten och de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifterna kommer att användas efter överlåtelser. Det är problematiskt att det inte finns någon uttrycklig skyldighet för verksamhetsutövaren att pröva lämpligheten av en överlåtelse av hela eller delar av verksamheten eller av egendom i verksamheten som har betydelse för Sveriges säkerhet. Det är även problematiskt att det inte finns några möjligheter för samhället att ingripa mot överlåtelser som är olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt.

Kontrollstation 1 och 2 tillämpas även vid vissa överlåtelser

Vi föreslår att kontrollstation 1 och 2 ska gälla även när en verksamhetsutövare som omfattas av säkerhetsskyddslagen avser att överlåta

1. hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, eller
2. någon egendom i den säkerhetskänsliga verksamheten som har betydelse för Sveriges säkerhet eller för ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Om dessa förutsättningar är uppfyllda ska verksamhetsutövaren alltså genomföra en särskild säkerhetsbedömning och lämplighetsprövning och därefter samråda med tillsynsmyndigheten, som får förelägga överlåtaren att vidta åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att överlåtelserna är olämpliga från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, får tillsynsmyndigheten besluta att överlåtelserna inte får genomföras. En skillnad i förhållande till utkontraktering, upplåtelse och vissa andra förfaranden är att samrådet vid överlåtelse även får avslutas med ett föreläggande som innebär att överlåtelserna endast får genomföras på vissa villkor, vid påföljd att överlåtelserna annars är ogiltiga.

Vi föreslår vidare att kontrollstation 2 ska gälla även den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet. Skälet är bl.a. att det annars blir för lätt att kringgå reglerna. Kraven föreslås dock inte gälla i fråga om den som avser att överlåta aktier i publika aktieföretag.

Även här föreslår vi att ett föreläggande ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm, varvid tillsynsmyndigheten bör vara motpart, och att förbud ska få överklagas till regeringen. Prövnings-tillstånd bör krävas vid överklagande av förvaltningsrättens beslut.

Liksom när det gäller utkontraktering m.m. föreslår vi att det är den samrådsskyldige som ska inleda samrådet, men att det ska vara tillåtet för tillsynsmyndigheten att initiera samrådet om förutsätt-ningarna för samrådsskyldighet är uppfyllda.

Vissa överlåtelse anses ogiltiga

Vi föreslår att en överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet eller egendom ska vara ogiltig om den har genomförts trots att tillsyns-myndigheten förbjudit överlåtelsen. Samma sak föreslås gälla om samrådet har avslutats med ett föreläggande vid påföljd av ogiltighet och överlåtelsen genomförts i strid med de villkor som ställts upp i föreläggandet.

Om en samrådspliktig överlåtelse har genomförts utan samråd och förutsättningarna för ett förbud enligt kontrollstation 2 är upp-fyllda, föreslår vi att tillsynsmyndigheten ska kunna förbjuda över-låtelsen i efterhand. Även i det fallet föreslår vi att överlåtelsen ska anses ogiltig.

Om en överlåtelse är ogiltig föreslår vi att tillsynsmyndigheten ska ha en möjlighet att meddela de förelägganden mot överlåtaren och förvärvaren som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet, och att förena föreläggandet med vite.

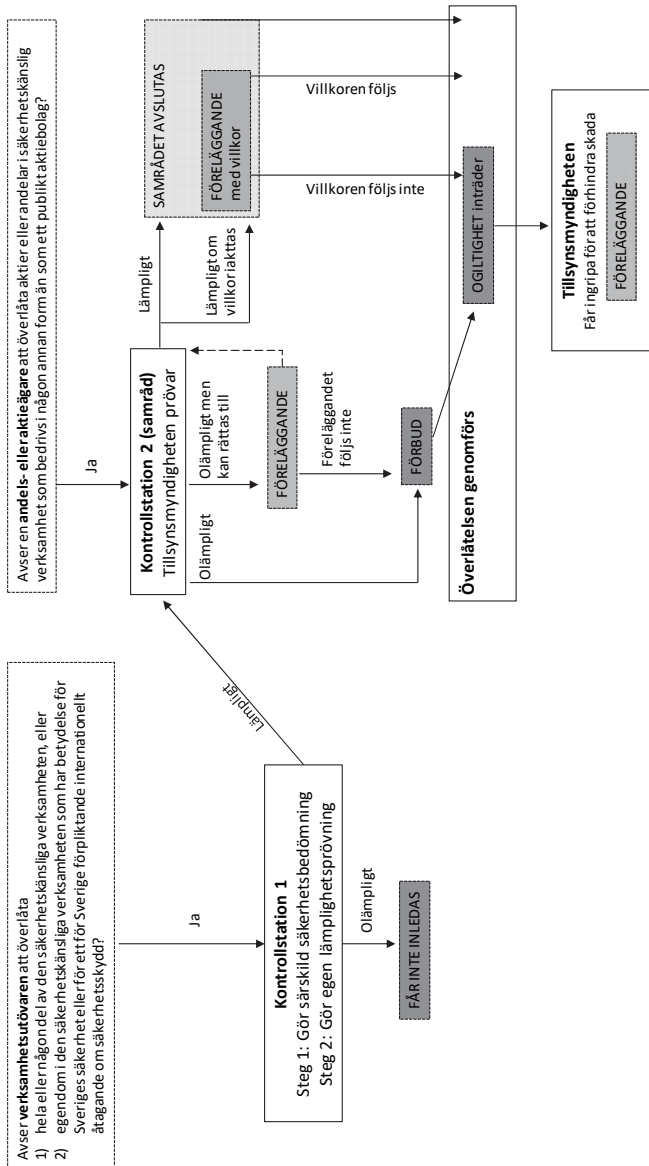
Vi föreslår att förelägganden och förbud som nu avses ska få över-klagas till regeringen.

En ändrad anmälningsplikt

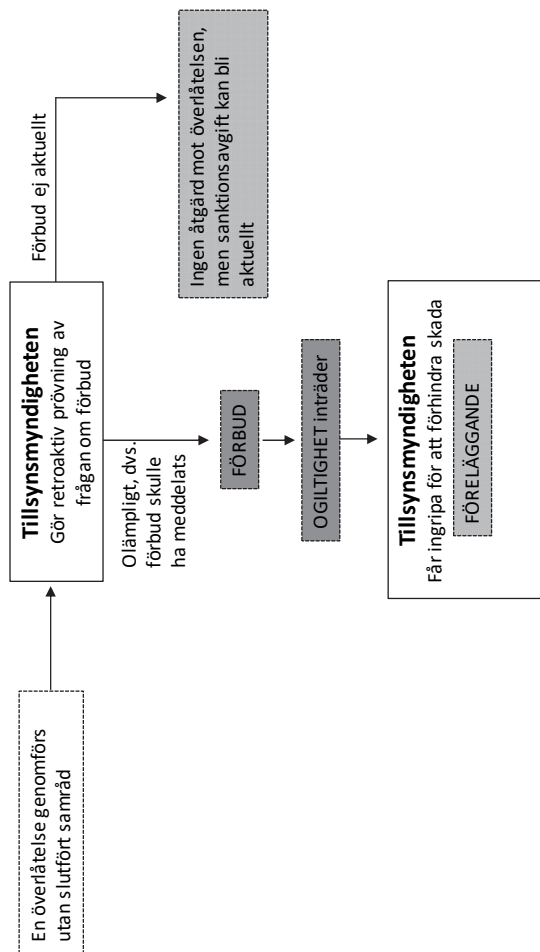
Vi föreslår att anmälningsplikten i 2 kap. 9 § första stycket nya säker-hetsskyddsförordningen vid överlåtelse av säkerhetskänslig verk-samhet upphävs till följd av våra förslag om samråd. Vi föreslår vidare att denna ersätts av en anmälningsplikt för en verksamhetsutövare som får kännedom om att någon annan än verksamhetsutövaren pla-nerar att överlåta eller har överlåtit verksamheten eller sådan egen-dom i verksamheten som har betydelse för Sveriges säkerhet eller för

ett för Sverige förpliktande åtagande om säkerhetsskydd. Verksamhetsutövaren ska i ett sådant fall skyndsamt anmäla förhållandet till tillsynsmyndigheten.

Figur 1.3 Förfarandet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom



Figur 1.4 Överlåtelse som genomförs utan samråd



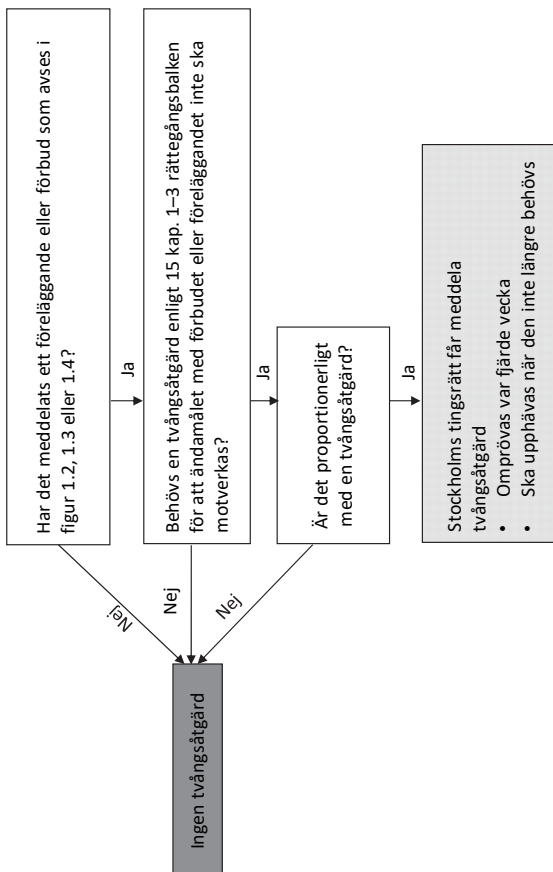
Tvångsåtgärder

Som har framgått i det föregående föreslår vi att tillsynsmyndigheten under vissa förhållanden ska kunna besluta om förelägganden och förbud i samband med utkontraktering, upplåtelse, överlåtelse och vissa andra förfaranden. Om ett sådant förbud eller föreläggande meddelats, föreslår vi att tillsynsmyndigheten även ska kunna ansöka om att Stockholms tingsrätt beslutar om sådana tvångsåtgärder som avses i 15 kap. 1–3 §§ rättegångsbalken, dvs. bland annat kvarstad.

Ansökan ska kunna beviljas om tvångsåtgärden behövs för att ändamålet med förbudet eller föreläggandet inte ska motverkas och det är proportionerligt med en sådan tvångsåtgärd. En tvångsåtgärd ska kunna beslutas även om föreläggandet eller förbudet inte fått laga kraft.

Vidare föreslår vi att följande ska gälla. Tillsynsmyndigheten åläggs en skyldighet att genast meddela rätten när syftet med en tvångsåtgärd har uppnåtts, eller det av någon annan anledning inte längre finns skäl för åtgärden. Rätten ska omedelbart upphäva åtgärden om det inte längre finns skäl för den och ska ompröva åtgärden med fyra veckors mellanrum. Åtgärden får inte upphävas utan hörande av tillsynsmyndigheten.

Figur 1.5 Tvångsåtgärder



En förbättrad tillsyn med utökade befogenheter

Utvecklingsbehovet

Vi har identifierat ett antal brister när det gäller tillsynsverksamheten och regleringen av tillsynen på säkerhetsskyddsområdet. Vi har till att börja med konstaterat att det inte är definierat och avgränsat vad tillsynen syftar till och avser. Ingen myndighet har en samlad bild över tillsynen. Vidare saknas det reglering om hur tillsynsmyndigheterna ska utbyta hotinformation med Säkerhetspolisen och Försvarmakten.

När det gäller själva tillsynen konstaterar vi att tillsyn hittills har bedrivits i alltför begränsad omfattning. Vidare anser vi att tillsynsmyndigheterna saknar de befogenheter som krävs för att de ska kunna genomföra en effektiv tillsyn och åstadkomma rättelse. Tillsynskompetensen behöver öka hos många tillsynsmyndigheter och det behöver skapas en överblick över vilka tillsynsobjekt som finns inom respektive tillsynsområde.

Säkerhetspolisen och Försvarmakten blir samordningsmyndigheter

Med utgångspunkt i utvecklingsbehovet föreslår vi att Säkerhetspolisen och Försvarmakten ska vara samordningsmyndigheter. I denna roll ligger att de ska ansvara för att följa upp, utvärdera och utveckla tillsynsarbetet, i samråd utveckla och tillhandahålla metodstöd för tillsyn, verka för erfarenhetsutbyte och förmedla relevant hotinformation till tillsynsmyndigheterna.

En utvecklad tillsynsstruktur

Vi föreslår även en delvis ny tillsynsstruktur som bygger på att Säkerhetspolisens och Försvarmaktens resurser i huvudsak ska läggas på ansvaret som samordningsmyndighet och tillsyn över de allra mest skyddsvärda verksamheterna. Vi föreslår en tillsynsmyndighet för varje sakområde där det typiskt sett bedrivs säkerhetskänslig verksamhet, och bygger valet bl.a. på befintlig sak- och tillsynskompetens.

Ett antal myndigheter föreslås få fortsatt ansvar för att bedriva tillsyn enligt nya säkerhetsskyddslagen, nämligen Försvarmakten, Säkerhetspolisen, Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen samt länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Västra Götalands och Norrbottens län. Vi föreslår också att Försvarets materielverk, Finansinspektionen, Statens energimyndighet och Strålsäkerhetsmyndigheten blir nya tillsynsmyndigheter. Vidare föreslår vi att ett antal länsstyrelser inte längre ska bedriva tillsyn, nämligen länsstyrelserna i Blekinge, Dalarnas län, Gotlands län, Gävleborg, Hallands län, Jämtlands län, Jönköpings län, Kalmar län, Kronobergs län, Södermanlands län, Uppsala län, Värmland, Västerbotten, Västernorrland, Västmanlands län, Örebro län och Östergötland.

Säkerhetspolisen och Försvarmakten kan ta över tillsynsansvaret

Det kan uppstå situationer där det finns ett behov av att Säkerhetspolisen eller Försvarmakten utövar tillsyn över ett tillsynsobjekt som ligger under någon annan myndighets ordinarie tillsynsansvar. Ett exempel kan vara när det på grund av förändrade omständigheter är nödvändigt för att snabbt kunna agera och se till att åtgärder vidtas. Ett annat exempel kan vara att det inom ramen för ett samrådsförfarande inför t.ex. en utkontraktering eller överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet uppmärksammas att ärendet inrymmer särskilt känsliga uppgifter som inte bör hanteras av den ordinarie tillsynsmyndigheten. Vi föreslår därför att Säkerhetspolisen och Försvarmakten ges möjlighet att ta över tillsynsansvaret över tillsynsobjekt som tillhör en annan tillsynsmyndighets ansvarsområde om det finns särskilda skäl. När det inte längre finns skäl för övertagandet ska tillsynsansvaret enligt förslaget återgå till tillsynsmyndigheten.

Tillsynens syfte och innehåll förtydligas

Det bör även i fortsättningen anges i säkerhetsskyddslagen att tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över säkerhetsskyddet hos myndigheter och andra som lagen gäller för. Möjligheten att utöva tillsyn hos den som träffat ett säkerhetsskyddsavtal bör anpassas till våra

förslag om att sådana avtal inte bara ska kunna ingås med leverantörer utan också med andra utomstående aktörer. Vi föreslår vidare att det förtydligas att tillsynen går ut på kontroll av att säkerhetsskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen följs.

Tillsynsmyndigheterna får nya undersökningsbefogenheter

I syfte att förstärka och effektivisera tillsynen föreslår vi flera nya undersökningsbefogenheter och dessutom en informationskyldighet för tillsynsobjekten. Vi föreslår att tillsynsmyndigheten ges rätt att

- i den omfattning det behövs för tillsynen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som omfattas av tillsyn,
- begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra tillsynsåtgärder, och
- förelägga den som står under tillsyn att tillhandahålla information och att ge tillträde till lokaler och liknande och att förena föreläggandet med vite.

Vi föreslår vidare en uttrycklig skyldighet för den som står under tillsyn att på begäran ge tillsynsmyndigheten den information som behövs för tillsynen.

Tillsynsmyndigheten får meddela åtgärdsförelägganden för att åstadkomma rättelse

Vi föreslår att tillsynsmyndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs för att de som omfattas av tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen ska fullgöra skyldigheter enligt lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den (*åtgärdsföreläggande*) och att sådana förelägganden ska få förenas med vite.

Överklagande

Vi föreslår att förelägganden som utfärdas i samband med tillsyn ska kunna överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm, varvid tillsynsmyndigheten bör vara motpart. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Förbättrad överblick över tillsynsobjekten

Utan en samlad bild över den säkerhetskänsliga verksamhet som bedrivs inom respektive ansvarsområde är det enligt vår mening inte möjligt för tillsynsmyndigheten att planera och bedriva en effektiv tillsyn. Vi föreslår därför att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet åläggs en skyldighet att utan dröjsmål anmäla detta till tillsynsmyndigheten, och att även utan dröjsmål anmäla när den säkerhetskänsliga verksamheten upphör. Som kommer att utvecklas under nästa rubrik föreslår vi vidare att underlåtelse att fullgöra anmälningsplikten beläggs med sanktionsavgift.

Vidare föreslår vi att tillsynsmyndigheten genom en systematisk och regelbunden kartläggning ska identifiera de verksamheter inom tillsynsmyndighetens ansvarsområde som omfattas av säkerhetskyddslagen och hålla en uppdaterad förteckning över dessa.

Ett system med sanktioner

Sanktionsavgift i stället för straffsanktioner

Vi har övervägt om det bör införas särskilda straffbestämmelser för överträdelse av bestämmelserna i säkerhetskyddslagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen. Vår bedömning är dock att det är mer lämpligt att man inför regler om att tillsynsmyndigheten kan besluta om sanktionsavgift.

Sanktionerade överträdelser

Vi föreslår att tillsynsmyndigheten ska ta ut en sanktionsavgift av den verksamhetsutövare som underlåter att

- anmäla att den säkerhetskänsliga verksamheten bedrivs eller har upphört,
- utföra eller uppdatera en säkerhetsskyddsanalys,
- vidta säkerhetsskyddsåtgärder,
- säkerhetsskyddsklassificera uppgifter,
- kontrollera säkerhetsskyddet i den egna verksamheten eller att fullgöra anmälnings- eller rapporteringsplikt,
- ingå ett säkerhetsskyddsavtal eller som ingår ett säkerhetsskyddsavtal som är bristfälligt i väsentlig mån, eller
- utse en säkerhetsskyddschef (se längre fram om våra förslag i fråga om en utvidgad skyldighet att ha en sådan chef).

Vi föreslår också att sanktionsavgift ska tas ut av en verksamhetsutövare som inleder ett förfarande eller genomför en samrådspliktig överlåtelse i strid med ett meddelat förbud eller utan att fullgöra samrådsskyldigheten. Detsamma föreslås gälla en verksamhetsutövare som genomför en överlåtelse i strid med villkor som meddelats i samband med att samrådet avslutades. Vi föreslår vidare att en verksamhetsutövare som lämnar oriktiga uppgifter i samband med tillsyn eller samråd ska kunna åläggas sanktionsavgift.

Enligt våra förslag ska sanktionsavgift även tas ut av en aktie- eller andelsägare som genomför en överlåtelse utan att fullgöra sin samrådsskyldighet eller i strid med ett meddelat förbud eller villkor, eller som lämnar oriktiga uppgifter vid samrådet.

Sanktionsavgift ska alltid tas ut

Vi föreslår att regleringen om sanktionsavgifter ska bygga på strikt ansvar och att det ska vara obligatoriskt att ta ut sanktionsavgift när en bestämmelse i säkerhetsskyddslagstiftningen som kan föranleda avgift har överträtts.

Sanktionsavgiftens storlek

Avgiften bör bestämmas till lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor. När sanktionsavgiftens storlek bestäms i det enskilda fallet föreslår vi att särskild hänsyn ska tas till den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet som uppstått till följd av överträdelsen, till om den avgiftsskyldige tidigare begått en överträdelse och till de kostnader som den avgiftsskyldige undvikit till följd av överträdelsen. Vi föreslår att sanktionsavgiften ska kunna efterges helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

Hinder mot sanktionsavgift

Vi föreslår att tillsynsmyndigheten inte ska få ingripa med sanktionsavgift om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Förfarandet vid beslut om sanktionsavgift

I fråga om förfarandet föreslår vi att följande ska gälla. Sanktionsavgift får inte beslutas om den som anspråket riktas mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år efter överträdelsen. Ett beslut om sanktionsavgift ska delges. Sanktionsavgiften ska betalas till tillsynsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om sanktionsavgiften inte betalas inom denna tid, ska tillsynsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Vid indrivning ska verkställighet få ske enligt utsökningsbalken. En beslutad sanktionsavgift ska falla bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft. Sanktionsavgifter ska tillfalla staten. Beslutet överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm, varvid tillsynsmyndigheten är motpart. Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten.

Tre nya kapitel i säkerhetsskyddslagen

Våra förslag om förebyggande åtgärder i samband med bl.a. utkontraktering och överlåtelse är omfattande och bestämmelserna passar inte särskilt väl in i något av de befintliga kapitlen i nya säkerhetsskyddslagen. Vi föreslår därför att det införs ett nytt kapitel, kallat 2 a kap. Vi föreslår också att det införs ett nytt 4 a kap. om tillsyn och ett 4 b kap. om ingripande och sanktioner.

Övriga förslag

Vi lämnar även vissa andra förslag, däribland om skärpta krav på uppdatering av säkerhetsskyddsanalys och en förtydligad koppling mellan säkerhetsskyddsavtal och säkerhetsprövning. Ett viktigt förslag handlar om säkerhetsskyddschefer. Vår kartläggning visar att säkerhetsskyddsfrågor ofta får en alltför undanskymd roll i verksamheten och att andra hänsyn, inte minst ekonomiska sådana, ges en överordnad roll. Detta kan bl.a. innebära att säkerhetsskyddsfrågor inte beaktas tillräckligt i samband med utkontraktering och andra förfaranden där utomstående aktörer involveras i den säkerhetskänsliga verksamheten. Vi föreslår därför att alla säkerhetskänsliga verksamheter ska ha en säkerhetsskyddschef, om det inte är uppenbart obehövt. Vi föreslår vidare att säkerhetsskyddschefens roll förtydligas och att det ställs krav på att säkerhetsskyddschefen ska vara direkt underställd den person som är ansvarig för verksamhetsutövarens verksamhet.

Summary

What is protective security?

‘Protective security’ means the protection of security-sensitive activities against espionage, sabotage, terrorist offences and other crimes that could threaten those activities, and the protection of classified information in other cases. The Protective Security Act protects activities that are of importance for Sweden’s security from a national perspective. That means that many activities may be of vital public importance without being regarded, for that reason, as security-sensitive within the meaning of the Protective Security Act. The concern is thus to protect those activities that are in greatest need of protection, primarily against antagonistic attacks. Protective security also encompasses activities covered by an international protective security commitment that is binding on Sweden.

Our remit

On 16 May 2018 the Riksdag passed a new Protective Security Act, which will come into force on 1 April 2019 (Riksdag Comm. 2017/18:289, SFS 2018:585). The Protective Security Ordinance (2018:658) will enter into force at the same time. In this report, we refer to the Act and the Ordinance as the *new Protective Security Act* and the *new Protective Security Ordinance*, respectively. The Protective Security Act (1996:627) and the Protective Security Ordinance (1996:633) in force up to now are referred to here as the *old Protective Security Act* and the *old Protective Security Ordinance*.

The new regulatory framework is based in large part on the proposals put forward in the report *En ny säkerhetsskyddslag* (A new Protective Security Act, SOU 2015:25). Our remit is to supplement in certain respects the proposals set out there. We are to present

complete legislative proposals, but not to consider amendments to any of the fundamental laws of Sweden. Among other things, we are to

- explore the need to prevent classified information or other security-sensitive activities being exposed to risks in connection with the outsourcing, grant of use or transfer of ownership of such activities, and propose various preventive measures, such as permitting arrangements,
- propose a system of sanctions as part of the protective security legislation,
- propose how supervision under the protective security legislation should be designed so as to serve its intended purpose, and
- analyse and make proposals on the extent to which operators undertaking security-sensitive activities should be required to enter into protective security agreements when concluding agreements with outside parties that affect those security-sensitive activities.

Our main proposals are summarised in the following.

Requirement to enter into protective security agreements should be extended

Protection must be maintained, regardless of where activities are undertaken

A fundamental principle of protective security is that the interests which the legislation seeks to safeguard should enjoy the same protection, regardless of whether activities are undertaken by the public sector or by private parties. The provisions on protective security agreements reflect this principle. Under Chapter 2, Section 6, of the new Protective Security Act, central government authorities, municipalities and county councils which intend to conduct a procurement and conclude an agreement relating to supplies, services or works are required in certain cases to enter into a protective security agreement with the supplier. In this agreement it must be stated how protective security requirements are to be met. Under the provisions, the requirement to enter into a protective security agreement will also

apply to private operators in corresponding situations. A starting point for our deliberations on extending the requirement to enter into a protective security agreement is that protection of the information or activities has to be maintained when a party undertaking security-sensitive activities intends to give an outside party access to classified information or to other security-sensitive activities.

There are situations where the absence of a protective security agreement could have adverse consequences

There are situations in which classified information or other security-sensitive activities are exposed to outside parties, but where there is no requirement to enter into a protective security agreement. One example of this could be various forms of collaboration and cooperation that do not involve the acquisition of supplies, services or works. Another example could be situations where it is the critical assets of the supplier and not the purchaser that need to be protected. The provisions on protective security agreements do not cover such cases, being based on the purchaser imposing protective security requirements on a supplier. There are also situations where it is unclear whether there is a requirement to enter into a protective security agreement.

If a protective security agreement is not required in all relevant situations where classified information or other security-sensitive activities will be exposed to outside parties, the likelihood increases of the other party not taking the necessary protective security measures. This is true even if the outside party also undertakes security-sensitive activities and is thus subject to the provisions of the Protective Security Act. The absence of a protective security agreement could ultimately result in damage to Sweden's security.

Requirement should apply in many more situations

We propose that the requirement to enter into a protective security agreement should be extended so as also to apply to other procedures than procurements and other acquisitions. This extended requirement means that a party undertaking security-sensitive activities (*the operator*) has to enter into a protective security agreement

as soon as the operator intends to conduct a procurement, conclude an agreement or commence any other form of cooperation or collaboration with an outside party, if the procedure

1. involves the possibility of the outside party gaining access to classified information with a security classification of Confidential or higher, or
2. in any other respect relates to or could give the outside party access to security-sensitive activities of corresponding importance for Sweden's security.

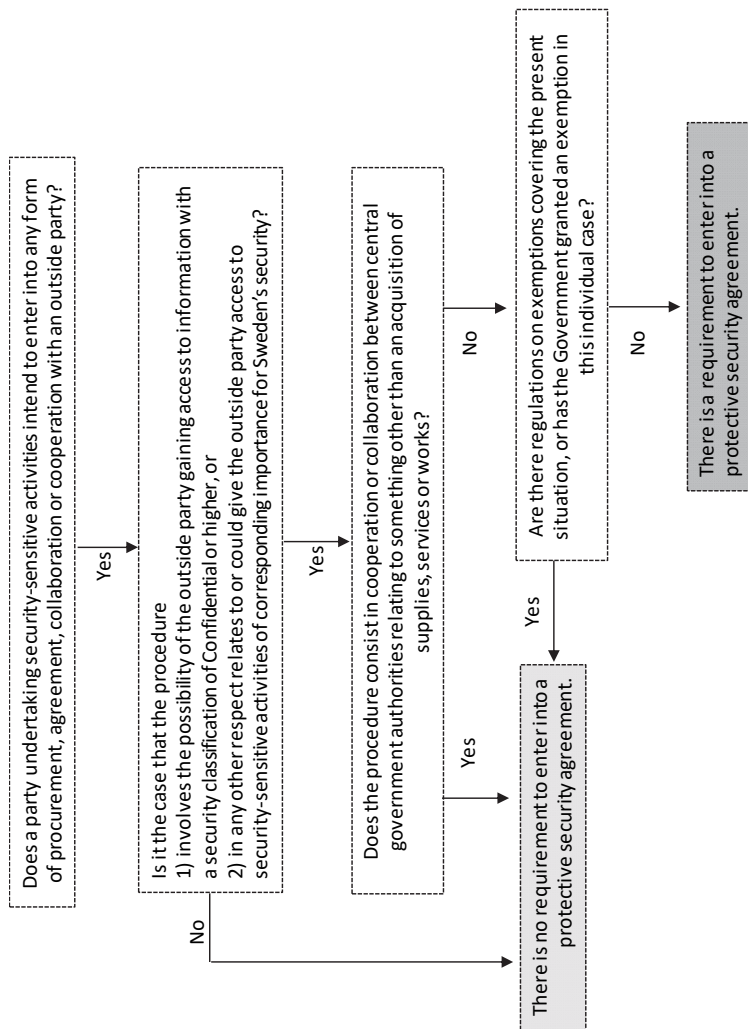
Exemption for procedures between central government authorities

It is our assessment that there is no evident need for central government authorities cooperating or collaborating on something other than an acquisition to be required to enter into a protective security agreement, and that there would, moreover, be disadvantages in having such a requirement. We therefore propose that the requirement to enter into a protective security agreement should not apply to collaboration and cooperation between two or more central government authorities relating to something other than an acquisition of supplies, services or works.

Government can make provision for and grant exemptions

We are also of the view that the Government should be able to make provision for exemptions from the requirement to enter into a protective security agreement, for example for acquisitions between certain authorities, and to grant exemptions in individual cases. We therefore propose that it be given powers in these respects.

Figure 1.1 Requirement to enter into a protective security agreement



Preventive measures in connection with outsourcing, grants of use and certain other procedures

Areas requiring development

Our survey shows that there are a number of shortcomings in protective security arrangements, which manifest themselves, for example, in connection with outsourcing of security-sensitive activities,

but also in connection with certain grants of use and other procedures whereby outside parties are involved in security-sensitive activities. Some of these shortcomings relate to protective security in general, for example where an operator does not apply the protective security rules or has an inadequate understanding of its critical assets. Such shortcomings are accentuated when the operator outsources some of its security-sensitive activities or in some other way involves outside parties in them. Other shortcomings are specifically concerned with various procedures whereby outside parties are involved in security-sensitive activities, including outsourcing and grants of use, but also other procedures. These shortcomings may relate to the fact that an assessment is not always made of whether the procedure is suitable or that it is difficult to assess its suitability; that there may be inadequacies in protective security agreements; that the procedure is not monitored while it is ongoing; or that the authorities do not have sufficient scope to intervene against procedures that are unsuitable from a protective security point of view.

A broad approach

In the light of our survey of areas requiring development, we propose a number of preventive measures that are not only aimed at outsourcing and grants of use, but that may also be relevant in connection with certain other procedures involving outside parties. We have divided these measures into a number of steps, which we refer to as *checkpoints*. The proposals making up the first two checkpoints are based partly on the provisions of Chapter 2, Section 6, of the new Protective Security Ordinance. The proposals are as follows.

Checkpoint 1 – Special security assessment and self-assessment of suitability

The first checkpoint applies to a party that is engaged in security-sensitive activities and that intends to carry out a procedure for which a protective security agreement is required. Before the procedure is commenced, the operator must identify, by means of a *special security assessment*, what classified information or other security-sensitive

activities, requiring protective security, the outside party could gain access to. Based on this special security assessment and the overall circumstances, the operator must assess whether the planned procedure is suitable from a protective security point of view (*suitability assessment*).

If the suitability assessment leads to the conclusion that the planned procedure is unsuitable from a protective security point of view, the procedure may not be commenced. This is expressly stated in the legislation. The special security assessment and suitability assessment must be documented.

Checkpoint 2 – Consultation, orders and prohibitions

The second checkpoint includes, among other things, a requirement on operators planning to commence a procedure to consult the supervisory authority in certain cases. This consultation requirement applies if the planned procedure requires a protective security agreement and

1. involves the possibility of the outside party gaining access to or having the opportunity to store classified information with a security classification of Secret or higher outside the operator's premises,
2. constitutes a grant of use that could give the outside party access to other security-sensitive activities of corresponding importance for Sweden's security, or
3. gives the outside party access to information systems outside the operator's premises, and access to those systems could result in serious damage to Sweden's security.

The second checkpoint also includes a possibility for the supervisory authority to order the operator to take measures as provided in the Protective Security Act and regulations made pursuant to the Act. If an order is not complied with, or if the supervisory authority deems the planned procedure to be unsuitable from a protective security point of view even if additional measures are taken, the supervisory authority may decide that the operator may not carry

out the planned procedure. An order may only be made, or a prohibition issued, if the reasons for the measure outweigh the damage or other disadvantage which the measure entails for public or private interests.

We propose that an appeal against an order should lie to the Administrative Court in Stockholm, with the supervisory authority as the respondent. Permission to appeal should be required for any appeal to the Administrative Court of Appeal. It is proposed that an appeal against a prohibition should lie to the Government. Private individuals can request a review of the Government's decision under the Act on Judicial Review of Certain Government Decisions (2006:304).

The proposals are based on operators themselves being required to initiate consultation. It may be the case, however, that an operator fails to do so, either deliberately or as an oversight. We therefore propose that the supervisory authority, too, should be able to initiate consultation if the circumstances are such that consultation is required.

Checkpoint 3

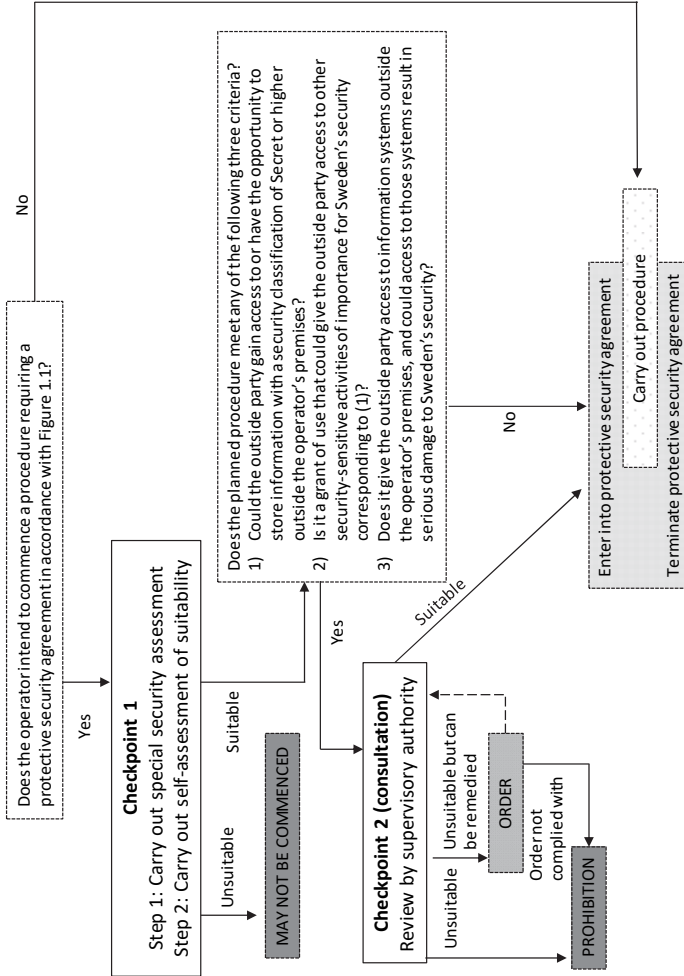
The third checkpoint is a kind of 'emergency brake' that gives the supervisory authority the possibility of intervening against an ongoing procedure, for example outsourcing or other collaboration that is in progress. If such an ongoing procedure for which a protective security agreement is required is unsuitable from a protective security point of view, the supervisory authority may order the operator or the outside party involved in the procedure to take such measures as are necessary to prevent damage to Sweden's security. This order may, among other things, require the whole or part of the procedure to be discontinued. An order may only be made if the reasons for the measure outweigh the damage or other disadvantage which the measure entails for public or private interests.

The order may be made on penalty of a fine and may be appealed to the Government.

Clearer monitoring requirements

It is of great importance that operators monitor ongoing outsourcing and other ongoing collaborations and procedures where a protective security agreement has been entered into. We therefore propose provisions to the effect that the operator has both the right and the obligation to revise the protective security agreement if changes in circumstances make this necessary.

Figure 1.2 Procedure in connection with outsourcing, grants of use and certain other procedures



Preventive measures in connection with transfers of ownership of security-sensitive activities and property of importance for Sweden's security

Areas requiring development

Transfers of ownership of security-sensitive activities and property that is of importance for Sweden's security may result in vulnerabilities with respect to Sweden's security. Unlike other procedures, such

as outsourcing and grants of use, moreover, transfers of ownership mean that the party previously undertaking the activities will no longer be able to influence how the security-sensitive activities and the classified information are used following the transfer. It is problematic that there is no express requirement on the operator to assess the suitability of a transfer of ownership of the whole or parts of the activities or of property involved in the activities that is of importance for Sweden's security. It is also problematic that there is no possibility for the authorities to intervene against transfers that are unsuitable from a protective security point of view.

Checkpoints 1 and 2 should also apply to certain transfers

We propose that Checkpoints 1 and 2 should also apply when an operator subject to the provisions of the Protective Security Act intends to transfer ownership of

1. the whole or any part of its security-sensitive activities, or
2. any property involved in its security-sensitive activities that is of importance for Sweden's security or for an international protective security commitment that is binding on Sweden.

Thus, if these conditions are met, the operator must carry out a special security assessment and a suitability assessment and subsequently consult the supervisory authority, which may order the transferor to take measures as provided in the Protective Security Act and regulations made pursuant to the Act. If an order is not complied with, or if the supervisory authority deems the transfer to be unsuitable from a protective security point of view even if additional measures are taken, the supervisory authority may decide that the transfer may not be effected. One difference compared with outsourcing, grants of use and certain other procedures is that, in the case of a transfer of ownership, consultation may also conclude with an order stipulating that the transfer may only be effected on certain conditions, failing which the transfer will be void.

We further propose that Checkpoint 2 should also apply to a party intending to transfer ownership of shares or other forms of participation in security-sensitive activities. This is partly because it

will otherwise be too easy to circumvent the rules. It is not proposed, however, that these requirements should apply to a party intending to transfer shares in a public limited company.

In this case, too, we propose that an appeal against an order should lie to the Administrative Court in Stockholm, with the supervisory authority as the respondent, and that an appeal against a prohibition should lie to the Government. Permission to appeal should be required for any appeal against a decision of the Administrative Court.

As in the case of outsourcing etc., we propose that the party required to consult should initiate the consultation, but that it should be permissible for the supervisory authority to initiate consultation if the circumstances are such that consultation is required.

Certain transfers of ownership to be deemed void

We propose that a transfer of ownership of security-sensitive activities or property should be void if it has been effected despite being prohibited by the supervisory authority. It is proposed that the same should apply if consultation has concluded with an order setting conditions, failing which the transfer will be void, and the transfer has been effected contrary to those conditions.

If a transfer requiring consultation has been effected without consultation and the conditions for a prohibition in accordance with Checkpoint 2 are met, we propose that the supervisory authority should be able to prohibit the transfer retroactively. In that situation, too, we propose that the transfer should be deemed void.

If a transfer of ownership is void, we propose that the supervisory authority should have the possibility of making such orders in relation to the transferor and the transferee as are necessary to prevent damage to Sweden's security, and of making any such order on penalty of a fine.

We propose that an appeal against orders and prohibitions referred to here should lie to the Government.

Changes to the notification requirement

We propose that the notification requirement set out in Chapter 2, Section 9, first paragraph, of the new Protective Security Ordinance for transfers of ownership of security-sensitive activities should be abolished as a consequence of our proposals on consultation. We further propose that it should be replaced by a notification requirement applying to an operator that becomes aware that a party other than the operator is planning to transfer or has transferred ownership of the operator's activities or of such property involved in those activities as is of importance for Sweden's security or for an international protective security commitment that is binding on Sweden. In such a situation, the operator must promptly notify the supervisory authority of this fact.

Figure 1.3 Procedure for transfers of ownership of security-sensitive activities

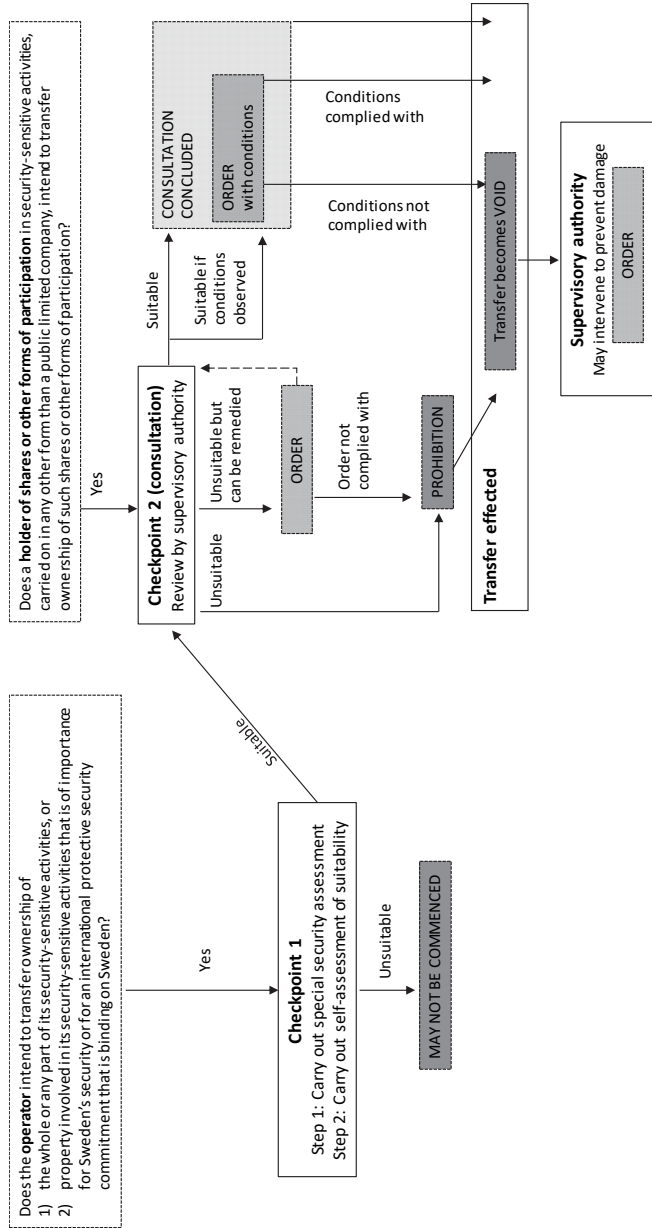
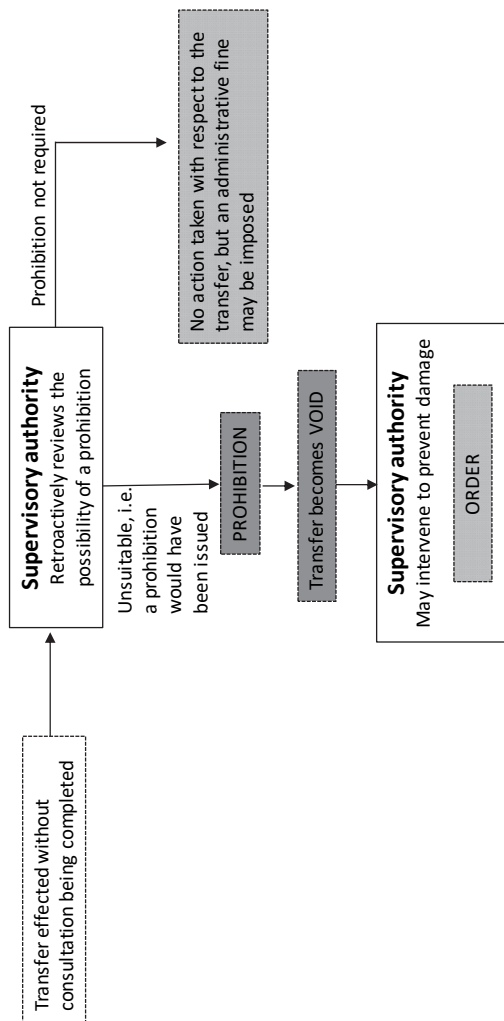


Figure 1.4 Transfer of ownership effected without consultation



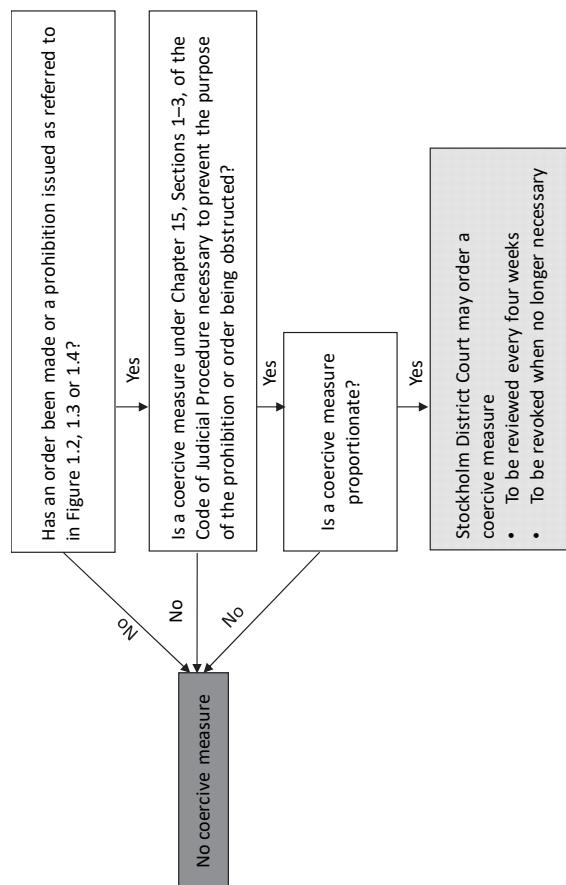
Coercive measures

As set out above, we propose that, under certain circumstances, the supervisory authority should be able to make orders and issue prohibitions in connection with outsourcing, grants of use, transfers of ownership and certain other procedures. If such a prohibition has been issued or such an order made, we propose that the supervisory authority should also be able to apply to Stockholm District Court

for an order imposing coercive measures as referred to in Chapter 15, Sections 1–3, of the Code of Judicial Procedure, i.e. including provisional attachment (restraint of assets). The Court should be able to grant the application if the coercive measure is necessary to prevent the purpose of the prohibition or order being obstructed and such a coercive measure is proportionate. A coercive measure may be ordered even if the order or prohibition has not become final and non-appealable.

In addition, we propose that the following should apply. The supervisory authority will be required to inform the Court immediately when the purpose of a coercive measure has been achieved, or when for any other reason grounds for the measure no longer exist. The Court must immediately revoke the measure if grounds for it no longer exist and must review the measure at four-weekly intervals. The measure may not be revoked without consultation with the supervisory authority.

Figure 1.5 Coercive measures



Improved supervision with increased powers

Areas requiring development

We have identified a number of shortcomings when it comes to supervisory activities and the regulation of supervision in the area of protective security. To begin with, we have noted that the purpose and subject matter of supervision have not been defined and delimited. No single authority has an overall picture of supervision. Furthermore, there are no provisions regulating how the supervisory authorities should exchange threat information with the Swedish Security Service and the Swedish Armed Forces.

As regards supervision itself, we note that, up to now, supervision has been undertaken on too limited a scale. We are also of the opinion that the supervisory authorities lack the powers they require to be able to exercise effective supervision and bring about remedial action. Many supervisory authorities need to enhance their supervisory capabilities, and an overview needs to be created of what activities subject to supervision exist in each area of supervision.

Swedish Security Service and Swedish Armed Forces to be coordinating authorities

In the light of the areas for development identified, we propose that the Swedish Security Service and the Swedish Armed Forces should serve as coordinating authorities. This role involves a responsibility to monitor, evaluate and develop supervisory activities, to work in consultation to develop and provide methodological support for supervision, to promote an exchange of experience, and to communicate relevant threat information to the supervisory authorities.

Developing the supervisory structure

We also propose a partly new supervisory structure, based on the resources of the Swedish Security Service and the Swedish Armed Forces being devoted mainly to their responsibilities as coordinating authorities and to supervision of the activities in greatest need of protection. We propose one supervisory authority for each sector in which security-sensitive activities are typically undertaken, basing our choice in part on existing specialist and supervisory capabilities.

It is proposed that a number of authorities should continue to be responsible for supervision under the new Protective Security Act, namely the Swedish Armed Forces, the Swedish Security Services, Affärsverket Svenska Kraftnät (the Swedish national grid), the Swedish Transport Agency, the Swedish Post and Telecom Authority, and the county administrative boards of the counties of Stockholm, Skåne, Västra Götaland and Norrbotten. We also propose that the Defence Materiel Administration, the Swedish Financial Supervisory Authority, the Swedish Energy Agency and the Swedish Radiation Safety Authority should become new supervisory authorities.

Further, we propose that a number of county administrative boards should no longer undertake supervision, namely those of the counties of Blekinge, Dalarna, Gävleborg, Gotland, Halland, Jämtland, Jönköping, Kalmar, Kronoberg, Örebro, Östergötland, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västerbotten, Västernorrland and Västmanland.

Swedish Security Service and Swedish Armed Forces can take over supervisory responsibility

Situations may arise in which there is a need for the Swedish Security Service or the Swedish Armed Forces to exercise supervision over an activity subject to supervision that normally falls within the supervisory responsibility of another authority. One example could be when, owing to changes in circumstances, this is necessary to be able to act quickly and ensure that measures are taken. Another example could be when, within the framework of a consultation procedure prior to outsourcing or transfer of ownership of security-sensitive activities, for example, it emerges that the matter involves particularly sensitive information which should not be handled by the regular supervisory authority. We therefore propose that the Swedish Security Service and the Swedish Armed Forces should be given the possibility of taking over supervisory responsibility for activities subject to supervision that belong to another supervisory authority's area of responsibility, if special reasons exist for doing so. When the reasons for taking over responsibility no longer exist, supervisory responsibility should, according to the proposal, revert to the supervisory authority concerned.

Clarifying the purpose and subject matter of supervision

It should continue to be stated in the Protective Security Act that the supervisory authority is to exercise supervision over protective security within authorities and other parties to which the Act applies. The possibility of exercising supervision over a party that has entered into a protective security agreement should be adapted to our proposals to allow such agreements to be entered into not only with suppliers, but also with other outside parties. We further

propose that it should be made clear that the purpose of supervision is to monitor compliance with the Protective Security Act and regulations made pursuant to the Act.

New powers of investigation for supervisory authorities

With a view to strengthening supervision and making it more effective, we propose several new powers of investigation, as well as an information requirement applying to activities subject to supervision. We propose that the supervisory authority should be given the right

- to gain access, to the extent necessary for supervision, to areas, premises and other spaces, but not dwellings, that are used in activities subject to supervision,
- to request assistance from the Swedish Enforcement Authority to carry out supervisory measures, and
- to order a party that is subject to supervision to provide information and grant access to premises etc., and to make such an order on penalty of a fine.

Further, we propose an express requirement on a party that is subject to supervision to provide the supervisory authority, on request, with such information as is necessary for supervision.

Supervisory authority may make orders to bring about remedial action

We propose that the supervisory authority should be able to make such orders as are necessary to ensure that those subject to supervision under the Protective Security Act fulfil requirements under the Act or under regulations made pursuant to it (*remedial orders*), and that such an order may be made on penalty of a fine.

Appeal

We propose that an appeal against orders made in conjunction with supervision should lie to the Administrative Court in Stockholm, with the supervisory authority as the respondent. Permission to appeal should be required for any appeal to the Administrative Court of Appeal.

Improved overview of activities subject to supervision

Without an overall picture of the security-sensitive activities undertaken in each area of responsibility, it is in our opinion not possible for the supervisory authority to plan and exercise effective supervision. We therefore propose that a party undertaking security-sensitive activities should be made subject to a requirement to notify the supervisory authority of this fact without delay, and also to notify the authority without delay when those security-sensitive activities cease. As will be developed under the next heading, we further propose that failure to comply with this notification requirement should render the party liable to an administrative fine.

In addition, we propose that, by means of systematic and regular surveys, the supervisory authority should identify the activities in its area of responsibility that are subject to the provisions of the Protective Security Act, and maintain an up-to-date list of those activities.

A system of sanctions

Administrative fines rather than penal sanctions

We have considered whether special penal provisions should be introduced for infringements of the provisions of the Protective Security Act and of regulations made pursuant to the Act. Our assessment, however, is that it is more appropriate to introduce rules enabling the supervisory authority to impose administrative fines.

Infringements subject to sanctions

We propose that the supervisory authority should impose an administrative fine on any operator that fails to

- notify the supervisory authority that security-sensitive activities are being undertaken or have ceased,
- carry out or update a protective security analysis,
- take protective security measures,
- classify information,
- monitor protective security in its own activities or comply with a notification or reporting requirement,
- enter into a protective security agreement, or that enters into a protective security agreement that is deficient to a material degree, or
- appoint a protective security manager (see below concerning our proposals to extend the requirement to have such a manager).

We also propose that an administrative fine should be imposed on an operator that commences a procedure or effects a transfer of ownership requiring consultation, in contravention of a prohibition that has been issued or without complying with the consultation requirement. It is proposed that the same should apply to an operator that effects a transfer of ownership contrary to conditions set when consultation was concluded. We further propose that it should be possible to impose an administrative fine on an operator that provides false information in conjunction with supervision or consultation.

According to our proposals, an administrative fine should also be imposed on a holder of shares or other forms of participation who effects a transfer of ownership without complying with the consultation requirement incumbent on them, or in contravention of a prohibition that has been issued or a condition that has been set, or who provides false information in conjunction with consultation.

An administrative fine must always be imposed

We propose that the provisions on administrative fines should be based on strict liability and that it should be mandatory to impose such a fine when a provision of the protective security legislation that can give rise to a fine has been infringed.

Amount of the administrative fine

The fine should be set at a minimum of SEK 5 000 and a maximum of SEK 10 million. In determining the amount of the administrative fine in each individual case, particular account is to be taken of the damage or vulnerability with respect to Sweden's security that has arisen as a result of the infringement, of whether the party fined has previously committed an infringement, and of the costs the party fined has avoided as a result of the infringement. We propose that it should be possible to waive the administrative fine wholly or in part if the infringement is a minor one or excusable or if it would otherwise be unreasonable, in view of the circumstances, to impose the fine.

Impediment to an administrative fine

We propose that the supervisory authority should not be able to impose an administrative fine if the infringement is the subject of an order made on penalty of a fine (i.e. a fine for default) and the infringement forms the basis for an application to impose the fine attached to the order.

Procedure for imposing an administrative fine

Regarding procedure, we propose that the following should apply. An administrative fine may not be imposed if the party the claim is directed against has not been given the opportunity to state their opinion within two years of the infringement. A decision to impose an administrative fine must be served. The fine must be paid to the supervisory authority within 30 days of the decision to impose it becoming final and non-appealable or within such longer period as

is stated in the decision. If the fine is not paid within that time, the supervisory authority is to take steps for the unpaid fine to be collected. For the purposes of collection, enforcement may take place under the provisions of the Enforcement Code. An administrative fine that has been imposed will lapse to the extent that the decision to impose it has not been enforced within five years of the decision becoming final and non-appealable. Administrative fines are to go to the state. An appeal against the decision lies to the Administrative Court in Stockholm, with the supervisory authority as respondent. Permission to appeal should be required for any appeal to the Administrative Court of Appeal.

Three new chapters in the Protective Security Act

Our proposals on preventive measures in connection, *inter alia*, with outsourcing and transfers of ownership are extensive and the provisions do not fit particularly well into any of the existing chapters of the new Protective Security Act. We therefore propose that a new chapter be introduced, referred to as Chapter 2 a. We also propose the introduction of a new Chapter 4 a on supervision and a Chapter 4 b on intervention and sanctions.

Other proposals

In addition, we make certain other proposals, including for more stringent requirements concerning the updating of protective security analyses and a clearer connection between protective security agreements and security investigations of personnel. An important proposal concerns protective security managers. Our survey shows that protective security issues often receive too little attention in an organisation and that other considerations, not least financial ones, are given greater prominence. This may mean, for example, that insufficient account is taken of protective security issues in connection with outsourcing and other procedures whereby outside parties are involved in security-sensitive activities. We therefore propose that, unless it is manifestly unnecessary, all security-sensitive activities should have a protective security manager. We further propose that the role of the protective security manager should be clarified

and that he or she should be required to report directly to the person responsible for the operator's activities.

