

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 försämma 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 sektornivå. 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 Försvarmakten 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. Försvvarshögskolan 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 svara 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