



Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beslutade den 22 mars 2018 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över regeringens proposition Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag (prop. 2017/18:89) och följdmotioner, i de delar som rör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet yttrar sig över det förslag i propositionen som gäller säkerhetsskyddslagstiftningens tillämpning för Regeringskansliet och ett yrkande om ett tillkännagivande till regeringen om att Regeringskansliet ska omfattas av samtliga bestämmelser i den nya säkerhetsskyddslagen i motion 2017/18:3999 av Tomas Tobé m.fl. (M, L, C, KD) yrkande 3.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta gör utskottet sammanfattningsvis bedömningen att ett förslag som innebär att Regeringskansliet ska omfattas av samtliga bestämmelser i den nya säkerhetsskyddslagen väcker vissa frågor ur ett konstitutionellt perspektiv. Utskottet anser dock att det inte finns några formella hinder mot ett tillkännagivande om att regeringen närmare ska utreda i vilken utsträckning Regeringskansliet bör omfattas av bestämmelserna i den nya säkerhetsskyddslagen.

Utskottets överväganden

Propositionen

I proposition 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag föreslår regeringen att den nuvarande säkerhetsskyddslagen (1996:627) ska ersättas av en ny säkerhetsskyddslag.

Regeringen redovisar i propositionen ärendets beredning fram till dess att propositionen beslutades. Av denna redovisning framgår bl.a. att en särskild utredare har haft i uppdrag att göra en översyn av säkerhetsskyddslagstiftningen. Utredningen, som tog namnet Utredningen om säkerhetsskyddslagen, presenterade i mars 2015 betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25). Betänkandet har remissbehandlats.

I propositionen anges att syftet med lagförslagen är att stärka säkerhetsskyddet. Vidare anges att den nya lagen innehåller krav på åtgärder som syftar till att skydda uppgifter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som ska skyddas enligt ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Det anges även att skyddet av annan säkerhetskänslig verksamhet, t.ex. samhällsviktiga informationssystem, förbättras. Det förtydligas att lagen gäller i både allmän och enskild verksamhet. Vidare anförs att den nya lagen tydliggör skyldigheterna för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet och vikten av att verksamhetsutövarna genomför säkerhetsskyddsanalyser av sina verksamheter.

Till följd av den nya lagen föreslås även ett antal ändringar i andra lagar.

Lagen och följdändringarna i övriga lagar föreslås träda i kraft den 1 april 2019.

Lagrådet har granskat lagförslagen. Regeringen följer Lagrådets förslag.

Gällande ordning

Säkerhetsskyddslagstiftningen och riksdagen respektive Regeringskansliet

Den nuvarande säkerhetsskyddslagen (1996:627) trädde i kraft den 1 juli 1996. I lagen finns bestämmelser om säkerhetsskydd. Med säkerhetsskydd avses skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, skydd i andra fall av uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och som rör rikets säkerhet samt skydd mot terroristbrott, även om brotten inte hotar rikets säkerhet. Säkerhetsskydd ska i den omfattning som det behövs finnas vid verksamhet hos staten, kommunerna och landstingen, hos juridiska personer som staten, kommunerna eller landstingen utövar ett rättsligt bestämmande inflytande över och hos enskilda om en sådan verksamhet är av betydelse för rikets säkerhet eller särskilt behöver skyddas mot terrorism.

Säkerhetsskyddet ska förebygga att uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet obehörigen röjs, ändras eller förstörs (informations-säkerhet), att obehöriga får tillträde till platser där de kan få tillgång till sådana uppgifter eller där verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet bedrivs (tillträdesbegränsning) samt att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet (säkerhetsprövning). Säkerhetsskyddet ska även i övrigt förebygga terrorism. Lagen innehåller också bestämmelser om skyldighet att teckna säkerhetsskyddsavtal i vissa fall samt om utbildning, kontroll och tillsyn. Närmare bestämmelser om säkerhetsskydd finns i den till lagen hörande säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

Säkerhetsskyddslagen gäller endast i viss angiven utsträckning för riksdagen och dess myndigheter och för Regeringskansliet. Det handlar bl.a. om bestämmelserna om placering i säkerhetsklass och om registerkontroll. Säkerhetsskyddsförordningen gäller inte för riksdagen. Den gäller i begränsad utsträckning för Regeringskansliet.

I 2 § säkerhetsskyddslagen föreskrivs således att för riksdagen och dess myndigheter gäller endast 11–29 §§ i den lagen.

Enligt 32 § säkerhetsskyddslagen får regeringen i fråga om Regeringskansliet förordna om undantag från andra bestämmelser i lagen än sådana som gäller registerkontroll. I 2 § säkerhetsskyddsförordningen anges vilka bestämmelser i säkerhetsskyddslagen respektive säkerhetsskyddsförordningen som gäller för Regeringskansliet. För Regeringskansliet gäller sålunda endast 8, 11–29, 32 och 33 §§ säkerhetsskyddslagen samt 15 och 18–38 §§ säkerhetsskyddsförordningen. Vidare föreskrivs att för sådana kommittéer och särskilda utredare som avses i kommittéförordningen (1976:119) gäller endast 11–29, 32 och 33 §§ säkerhetsskyddslagen samt 18–38 §§ säkerhetsskyddsförordningen.

För riksdagen finns det bestämmelser om säkerhetsskydd även i lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter. Den lagen, som kompletteras med föreskrifter, har säkerhetsskyddslagen som förebild.

För Regeringskansliet gäller på motsvarande sätt Regeringskansliets föreskrifter om säkerhetsskydd (RKF 2017:11). Föreskrifterna, som gäller sedan den 1 oktober 2017, ersatte Regeringskansliets tidigare föreskrifter om säkerhetsskydd (RKF 2016:1). Föreskrifterna kompletteras av Regeringskansliets riktlinjer om säkerhetsskydd (FA2017/01110/RS). Nuvarande riktlinjer gäller sedan den 1 oktober 2017 och ersatte tidigare riktlinjer om säkerhetsskydd (SB2015/2339/RCK).

I de särskilda regleringarna om säkerhetsskydd för riksdagen respektive Regeringskansliet finns i stor utsträckning en reglering som svarar mot den som finns i den nuvarande säkerhetsskyddslagen. De särskilda regleringarna stämmer överens med de grundprinciper som säkerhetsskyddslagen ger uttryck för.

Bakgrunden till den nu gällande ordningen

Bakgrunden till den nu gällande ordningen för riksdagen och Regeringskansliet framgår inte av förarbetena till säkerhetsskyddslagen.

Redan enligt den ordning som gällde när förslaget om den nuvarande säkerhetsskyddslagen lades fram fanns särskilda föreskrifter om säkerhetsskydd för riksdagen och för Regeringskansliet, och det förutsattes att den ordningen skulle gälla även efter säkerhetsskyddslagens införande (prop. 1995/96:129 s. 73 och 89). Det ingick inte heller i Säkerhetsskyddsutredningens uppdrag att ta ställning till säkerhetsskyddet hos riksdagen och regeringen (dir. 1993:123).

Regeringen styr riket

Av 1 kap. 6 § regeringsformen följer att regeringen styr riket och att regeringen är ansvarig inför riksdagen. För den offentliga förvaltningen finns enligt 1 kap. 8 § bl.a. statliga förvaltningsmyndigheter.

I 7 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs följande. För att bereda regeringsärenden och för att biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet i övrigt ska det finnas ett regeringskansli. I detta ingår departement för olika verksamhetsgrenar. Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. Statsministern är chef för Regeringskansliet.

Enligt 12 kap. 1 § regeringsformen lyder de statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen under regeringen. Att myndigheterna lyder under regeringen innebär att förvaltningen ska förverkliga regeringens politik. Det innebär också att en enskild minister inte har någon befälsrätt över myndigheterna och att en föreskrift från regeringen ska riktas till myndigheten som sådan, inte till en tjänsteman på myndigheten (SOU 1972:15 s. 195). I särskilda ärenden som innebär myndighetsutövning mot enskilda eller tillämpning av lag är en förvaltningsmyndighet dock enligt 12 kap. 2 § självständig. Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får i sådana ärenden bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta.

Den nya säkerhetsskyddslagens tillämpning för riksdagen och Regeringskansliet

I propositionen föreslås en bestämmelse, 1 kap. 3 §, som anger i vilken utsträckning den nya säkerhetsskyddslagen ska gälla för riksdagen och dess myndigheter och i vilken utsträckning regeringen ska få besluta om undantag för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet. Regeringens överväganden i dessa delar redovisas i avsnitt 12 i propositionen (s. 121 f.).

I 1 kap. 3 § första stycket i den nya säkerhetsskyddslagen föreslås att för riksdagen och dess myndigheter ska endast bestämmelserna om säkerhetsskyddsklasser (2 kap. 5 §), säkerhetsprövning (3 kap.) och säkerhetsintyg (4 kap.) i den nya säkerhetsskyddslagen gälla.

Enligt 1 kap. 3 § andra stycket föreslås att för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet ska den nya lagen gälla i sin helhet. Regeringen ska dock få besluta om undantag från andra bestämmelser i lagen än de som gäller säkerhetsskyddsklasser, säkerhetsprövning och säkerhetsintyg.

Bestämmelsen i 1 kap. 3 § första stycket i den nya säkerhetsskyddslagen motsvarar i huvudsak 2 § i nuvarande säkerhetsskyddslag. I förhållande till vad som gäller i dag utvidgas lagens tillämplighet något i fråga om riksdagen och dess myndigheter. Enligt den nuvarande säkerhetsskyddslagen gäller, som redan har redovisats, endast bestämmelserna i 11–29 §§ för riksdagen och dess myndigheter. Enligt förslaget i 1 kap. 3 § första stycket första meningen ska även de nya bestämmelserna om indelning i säkerhetsskyddsklasser för säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (2 kap. 5 §) och säkerhetsintyg (4 kap. 1–3 §§) gälla för riksdagen och dess myndigheter. För att ange vad som i övrigt gäller i fråga om säkerhetsskydd för riksdagen och dess myndigheter föreslås att det tas in en upplysning i första stycket andra meningen om lagen (2006:128) om säkerhetsskydd för riksdagen och dess myndigheter.

Andra stycket i 1 kap. 3 § i den nya säkerhetsskyddslagen motsvarar i huvudsak 32 § i nuvarande säkerhetsskyddslag. Stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen att i fråga om Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet i viss utsträckning meddela föreskrifter om undantag från andra bestämmelser i lagen än de som anges i första stycket.

Lagrådet har inte haft några synpunkter på den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 3 § i den nya säkerhetsskyddslagen.

I propositionen anges att de flesta remissinstanserna inte har haft några synpunkter på förslaget. Det anförs att Försvarsmakten har bedömt att säkerhetsskyddslagens och säkerhetsskyddsförordningens bestämmelser bör gälla i sin helhet även för Regeringskansliet, eftersom det i Regeringskansliet finns sådana skyddsvärden att förlust av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan ge mycket allvarliga konsekvenser för Sverige. Vidare anges att Riksrevisionen anser att lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter bör ses över i sin helhet.

Regeringen uttrycker förståelse för den kritik som framförs och anför att man kan ifrågasätta lämpligheten av att det inte finns likvärdiga krav på säkerhetsskydd i alla verksamheter. Regeringen konstaterar att det inte redovisas några närmare skäl för den gällande ordningen – där säkerhetsskyddslagen endast delvis gäller för riksdagen och Regeringskansliet – i förarbetena till den nuvarande säkerhetsskyddslagen. Regeringen anser dock att den reglering som finns för Regeringskansliet, bl.a. genom föreskrifter, är tillräcklig. Enligt regeringen gäller samma sak för

utlandsmyndigheterna där Regeringskansliet kan ge föreskrifter och vägledning för att uppnå en enhetlig hantering inom utrikesförvaltningen. När det gäller riksdagen anför regeringen att det med anledning av de genomgripande förändringar av regleringen om säkerhetsskydd som nu föreslås kan finnas behov av att överväga om ytterligare ändringar ska göras i regleringen. Det saknas dock enligt regeringen beredningsunderlag för att i detta lagstiftningsärende göra andra ändringar än de som utredningen har föreslagit. Regeringen anför att den kan komma att återkomma i frågan.

I betänkandet En ny säkerhetsskyddslag (SOU 2015:25) anförs bl.a. följande i ett avsnitt om säkerhetsskyddet i riksdagen och i Regeringskansliet (se s. 505):

Säkerhetsskyddslagens begränsade tillämplighet i fråga [sic!] riksdagen och Regeringskansliet nämns i våra direktiv endast under redovisningen av gällande ordning. Det hindrar dock inte att vi berör frågan. Vi har haft en inledande dialog med Riksdagsförvaltningen och Regeringskansliet. Vad som därvid förts fram har inte föranlett oss gå närmare in på denna fråga. Vår utgångspunkt har därför varit att, utan någon ändring i sak, föra över gällande bestämmelser om säkerhetsskyddslagens tillämplighet i fråga om riksdagen och Regeringskansliet till förslaget om en ny säkerhetsskyddslag.

Det har således inte ingått i utredningens uppdrag att närmare utreda skälen för nuvarande ordning när det gäller säkerhetsskyddslagens tillämpning för riksdagen och Regeringskansliet. Utredningen redovisar därför inte heller några närmare överväganden i denna del.

Ett yrkande om tillkännagivande i en motion

Tomas Tobé m.fl. (M, L, C, KD) begär i motion 2017/18:3999 yrkande 3 ett tillkännagivande till regeringen om att Regeringskansliet ska omfattas av den nya säkerhetsskyddslagens samtliga bestämmelser. Motionärerna konstaterar att Försvarsmakten i sitt remissyttrande över utredningens betänkande (SOU 2015:25) har bedömt att säkerhetsskyddslagens och säkerhetsskyddsförordningens bestämmelser bör gälla i sin helhet även för Regeringskansliet, eftersom det i Regeringskansliet finns sådana skyddsvärden att förlusten av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter kan ge mycket allvarliga konsekvenser för Sverige. Enligt motionärerna finns en ökad risk att liknande haverier som it-skandalen vid Transportstyrelsen även kan uppstå i framtiden om Regeringskansliet inte till fullo omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser. Därför anser motionärerna, i likhet med Försvarsmakten, att säkerhetsskyddslagens och säkerhetsskyddsförordningens bestämmelser bör gälla i sin helhet även för Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Som regeringen konstaterar i propositionen redovisas i förarbetena till den nuvarande säkerhetsskyddslagen inte några närmare skäl för den nu gällande

ordningen i fråga om lagens tillämpning för Regeringskansliet. Av förarbetena framgår således inte varför säkerhetsskyddslagen gäller endast delvis för Regeringskansliet.

Innebörden av regeringens förslag när det gäller den nya säkerhetsskyddslagens tillämpning för Regeringskansliet är i huvudsak att nu gällande ordning ska behållas. Visserligen föreslås att den nya lagen ska gälla i sin helhet för Regeringskansliet, utlandsmyndigheterna och kommittéväsendet, men regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från andra bestämmelser i lagen än de som gäller säkerhetsskyddsklasser, säkerhetsprövning och säkerhetsintyg.

Konstitutionsutskottet kan, liksom regeringen, ha viss förståelse för den kritik som remissinstanserna – Försvarsmakten och Riksrevisionen – anför. Lämpligheten av att det inte finns likvärdiga krav på säkerhetsskydd i alla verksamheter kan ifrågasättas. Samtidigt väcker en ordning som skulle innebära att Regeringskansliet omfattas av samtliga bestämmelser i den nya säkerhetsskyddslagen vissa frågor av konstitutionellt slag. Exempelvis innehåller såväl den nuvarande säkerhetsskyddslagen som den nya lagen bestämmelser om tillsyn. I propositionen (s. 124 f.) anges att ansvaret för tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen i dag är uppdelat mellan flera myndigheter. Säkerhetsskyddet kontrolleras av Försvarsmakten när det gäller Fortifikationsverket och Förvarshögskolan samt de myndigheter som hör till Förvarsdepartementet. I fråga om övriga myndigheter förutom Justitiekanslern kontrolleras säkerhetsskyddet av Säkerhetspolisen. Även Affärsverket Svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen samt länsstyrelserna har ett visst tillsynsansvar. Av propositionen framgår även att regeringen har beslutat att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå dels ett system med sanktioner i säkerhetsskyddslagen, dels hur en ändamålsenlig tillsyn ska vara utformad (dir. 2017:32). Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2018. I avvaktan på förslag från utredningen bedömer regeringen att nuvarande tillsynsstruktur bör bestå. Regeringen föreslår därför att det även i den nya säkerhetsskyddslagen tas in en upplysning om att tillsyn över säkerhetsskyddet hos myndigheter och andra som lagen gäller för ska utövas av den myndighet som regeringen bestämmer. En sådan bestämmelse föreslås införas i 5 kap. 4 §.

I regeringsformen slås fast att statliga förvaltningsmyndigheter som inte är myndigheter under riksdagen lyder under regeringen. Mot bakgrund av bestämmelserna i regeringsformen är enligt utskottet en ordning som skulle innebära att en eller möjligen flera statliga förvaltningsmyndigheter har tillsyn över Regeringskansliet inte självklar. Härtill kommer att inom Regeringskansliet hanteras en typ av i detta sammanhang känsliga uppgifter som knappast förekommer i annan offentlig verksamhet, vilket naturligtvis ställer särskilda krav på regelverk och organisation.

Härutöver kan det finnas andra aspekter som behöver beaktas ur ett konstitutionellt perspektiv när det gäller förslaget att samtliga bestämmelser i den nya säkerhetsskyddslagen ska omfatta Regeringskansliet.

Konstitutionsutskottet konstaterar dock att det inte finns några formella hinder mot ett tillkännagivande om att regeringen närmare ska utreda i vilken utsträckning Regeringskansliet bör omfattas av bestämmelserna i den nya säkerhetsskyddslagen. Om justitieutskottet överväger att tillstyrka motion 2017/18:3999 yrkande 3 bör dock beaktas vad som anförts ovan.

Stockholm den 12 april 2018

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S), Jonas Millard (SD), Marta Obminska (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP), Dag Klackenberg (M), Fredrik Eriksson (SD), Tina Acketoft (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Laila Naraghi (S), Eva-Lena Gustavsson (S) och Ida Karkiainen (S).