2015-10-01

R E M I S S V A R

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om
allmän ordning och säkerhet
Dan Leeman
103 33 Stockholm

FI Dnr 15-7034
(Anges alltid vid svar)

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 787 80 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Remissvar - Betänkandet SOU 2015:25 En ny säkerhetsskyddslag

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) delar i stort utredningens förslag, men vill uppmärksamma följande:

- En utvidgning av lagstiftningens omfattning till enskilda även i praktisk mening innebär utmaningar.
- Det finns redan inom den finansiella sektorn en omfattande reglering och tillsyn av risker relaterade till informationssäkerhet, vilket har betydelse för var tillsynsansvaret lämpligen läggs.
- Myndigheternas samordning av tillämpningen av nationella och EU-regelverk kommer att vara komplex.
- De resurser som de inblandade aktörerna, dvs. säkerhetsskyddsstödjande myndigheter och andra myndigheter liksom enskilda, måste lägga ned blir betydande.

FI anser vidare att de säkerhetsskyddsstödjande myndigheternas uppgift och mandat behöver förtydligas samt att de behöver få de verktyg och resurser som behövs för att bedriva tillsyn i syfte att säkerställa efterlevnaden.

10.2.3 Lagens syfte

FI delar utredningens resonemang att lagen endast bör ange *vad* som ska skyddas och inte exakt *mot vad*. Det ger möjlighet till en mer flexibel tillämpning av lagen. Att lagen enbart ska skydda mot antagonistiska hot ser därför FI som begränsande och i strid med det syfte som angivits; att det är vad som ska skyddas som är centralt. Istället för att peka ut en särskild hotbild bör fokus istället vara vilken konsekvens ett röjande, bortfall eller ändring kan få för Sverige. Om konsekvensen påverkar Sveriges säkerhet bör verksamheter och tillhörande information i så fall omfattas av lagstiftningen.

11.2 Begrepp och definitioner

Den föreslagna nya lagstiftningen inför ett stort antal nya begrepp. Införandet av begreppen Sveriges säkerhet och säkerhetskänslig verksamhet ser FI som positivt eftersom det bättre anger vad lagen bör och ska omfatta. Det finns dock en risk att även dessa nya begrepp kommer uppfattas som otydliga eftersom entydiga definitioner saknas. I en förlängning innebär det en otydlighet i vem och vad som omfattas av lagstiftningen. I angränsande regleringar finns även andra begrepp, t ex samhällsviktig verksamhet. Dessutom införs ytterligare begrepp och informationssäkerhetsaspekter i en samtida remiss "Informations- och cybersäkerhet i Sverige", SOU 2015:23. Att angränsade regleringar och eventuellt kommande regelverk inte är samordnade gör att den praktiska tillämpningen försvåras avsevärt. En central begreppsmodell där förhållandet mellan begreppen, och indirekt även regleringarna, framgår behövs för att skapa tydlighet.

10.2.1, 13.1 Omfattning

Med den bakgrund som ges kring utvecklingen i världen och inom teknikområdet, förändrade hotbilder och sårbarheter i samhället delar FI utredningens syn på att lagstiftningen bör få en bredare och utvidgat tillämpningsområde. FI ser utmaningar i att enskilda verksamheter inkluderas mer än idag och bedömer att ett genomförande kan bli både långdraget och kostsamt.

FI delar utredningens syn på att vissa centrala funktioner av den finansiella sektorn bör omfattas av lagstiftningen. FI ser dock att ett omfattande arbete återstår. Det behöver analyseras vidare vilka funktioner, och i och med det vilka aktörer, i den finansiella sektorn som bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

Utredningen verkar i betänkandet inte ha tagit hänsyn till den befintliga och mycket omfattande europeiska och nationella lagstiftningen som reglerar den finansiella sektorn. Den befintliga lagstiftningen syftar redan idag till stor del till att säkerställa centrala funktioner i den finansiella sektorn. En fortsatt utredning behöver kartlägga och analysera överlappning av tillsynsansvar.

14.2 Ansvar

Formuleringen att den som ansvarar för säkerhetskänslig verksamhet själv ska, i en säkerhetsskyddsanalys, utreda eventuella skyddsbehov utifrån säkerhetsskyddslagstiftningen är något optimistisk eller möjligen till och med orealistisk. Formuleringen riskerar att urholka lagens grundintention. Den säkerhetsskyddsstödjande myndigheten behöver därför ett tydligt ansvar och mandat att utifrån sin analys kunna peka ut vilka verksamheter som ska omfattas.

Säkerhetsskyddsåtgärder

16.1 Informationssäkerhet

I betänkandet nämns att befintlig lagstiftning alltför hårt är fokuserad på konfidentialitet och att viktiga perspektiv som tillgänglighet och riktighet tappats bort. I det förslag som tagits fram klassas emellertid endast information ur konfidentialitetsperspektiv. FI anser att begreppen tillgänglighet och riktighet inte framkommer tillräckligt tydligt i den föreslagna lagstiftningen och därför riskerar att liksom tidigare tappas bort.

I 2 kap 1 § förslaget till säkerhetsskyddslag omnämns "...,dels skadlig inverkan på andra informationstillgångar som avser säkerhetskänslig verksamhet". Vad skadlig inverkan innebär och omfattar framgår inte eller hur det förhåller sig till informationssäkerhetsbegreppen konfidentialitet, tillgänglighet och riktighet. Detta riskerar att skapa osäkerhet vid tillämpningen av lagstiftningen.

Vidare ser FI att förordningen emellanåt reglerar detaljer som med fördel skulle kunna regleras i föreskrifter, t.ex. att vid försändelse av säkerhetsskyddsklassificerade handlingar till utlandet ska UD-kurir användas (s. 87). Förutom att detta kan bli en utmaning om enskilda ska omfattas av förordningens krav regleras denna typ av detaljer bäst i, för aktuellt område, specifik reglering.

18.7 Säkerhetsprövning

FI noterar att kravet på svenskt medborgarskap tagits bort. Om kravet hade behållits skulle det sannolikt fått stora konsekvenser för de enskilda inom den finansiella sektorn. Finansiella företag har ofta internationella inslag i sin organisation och verksamhet och det finns idag inget krav på svenskt medborgarskap. Att kravet på svenskt medborgarskap tas bort kan samtidigt innebära att vissa svårigheter uppkommer vid bedömningen i säkerhetsprövningen. För att en korrekt bedömning ska kunna göras utifrån aktuella hotbilder kommer det troligen leda till ökade krav på Säkerhetspolisen att utbilda och sprida uppdaterad information till berörda.

19.2 Säkerhetsskyddad upphandling (SUA)

Förslaget anger att det är de säkerhetsskyddstödjande myndigheterna som ska bistå de enskilda verksamheter som ingår i deras ansvarsområde med säkerhetsskyddsavtal och säkerhetsprövningar. Föreslagen konstruktion, särskilt kring säkerhetsskyddsavtalen, kommer potentiellt att kunna belasta dessa myndigheter väldigt mycket. Det finns också en risk att handläggningstiden dras ut onödigt mycket för de enskilda. FI anser vidare att en sådan trepartslösning kan bli juridiskt komplicerad och innebära en otydlighet kring rollfördelningen. FI ser hellre en lösning där företagen själva får upprätta denna typ av avtal men att beslut som säkerhetsprövning sker hos den säkerhetsskyddsstödjande myndigheten.

20 Internationell samverkan
Dagens internationella säkerhetskyddsavtal är skrivna för och används främst i försvarsrelaterade sammanhang. Exakt hur en applicering av lagen och även avtalen kommer att kunna göras i internationella sammanhang med tillsynsaktiviteter kring internationella företag är i dagsläget svårt att helt överblicka mer än att det finns en rad utmaningar kring införande och efterlevnad. Detta bör utredas vidare.

21.2.4 Säkerhetsskyddsstödjande myndigheter
I utredarens förslag om tillsyn av säkerhetsskyddet av enskilda inom finansiell sektor föreslås MSB bli säkerhetsskyddsstödjande myndighet (SSSM).

FI har idag ett utpekat sektorsansvar för den ekonomiska sektorn enligt Krisberedskapsförordningen (2006:942). FI bedriver dessutom redan en aktiv tillsyn av bland annat olika informations- och it-säkerhetsrelaterade frågor utifrån det uppdrag FI har kring finansiell stabilitet. De företag som står under FI:s tillsyn omfattas av regelverk vilka bland annat syftar till att säkerställa den finansiella stabiliteten och som inkluderar krav relaterade till konfidentialitets-, tillgänglighets- och riktighetsaspekter.

FI har meddelat föreskrifter och allmänna råd som berör nämnda säkerhetsområde. FI ser därför en risk för överlappning mellan olika tillsynsuppdrag inom finansiella sektorn. FI vill med anledning av detta påpeka att den samverkan som behöver ske mellan FI och den säkerhetsskyddsstödjande myndigheten för finansiella sektorn bedöms bli både omfattande och resurskrävande. Detta bland annat mot bakgrund av att tillsynen över de företag som bedöms kunna träffas av den föreslagna lagstiftningen i hög utsträckning i enlighet med gällande EU-regler sker i nära samarbete med utländska tillsynsmyndigheter. Större hänsyn behöver därför tas till hur tillsynsansvaret för den finansiella sektorn nu har utformats.

En utredning skulle närmare behöva beakta aktuella närliggande regleringar inom den finansiella sektorn. Om en sådan analys skulle ge vid handen att det finns stora överlappningar mellan föreslagen lagstiftning och befintliga regelverk för den finansiella sektorn ser FI inga motsättningar i att utpekas som SSSM. Ett utökat ansvar skulle emellertid behöva kombineras med utökade resurser för myndigheten i syfte att säkerställa att en effektiv tillsyn inom det nya ansvarsområdet kan bedrivas och inte negativt påverka den verksamhet som FI bedriver idag.

Om tillsynsansvaret faller på annan myndighet kan tillsyn och tillämpning av regelverk för den finansiella sektorn komma att behöva samordnas mellan FI och den säkerhetsstödjande myndigheten. Detta kommer också att kräva utökade resurser för FI.

Förslaget innebär vidare att en och samma myndighet i sin roll som SSSM kommer att utöva både tillsyn samt ge rådgivning. Kombinationen av detta kan

innebära att det uppstår dubbla roller i myndighetsutövandet och FI anser därför att detta bör utredas ytterligare.

21.1 Sanktioner
I förslagen lagstiftning ges inga möjligheter till sanktioner för det fall att enskilda aktörer under tillsyn inte följer regleringens innehåll. Bristen på sanktionsmöjlighet gör enligt FI:s bedömning att lagens syfte riskererar att inte uppfyllas och att den effekt som önskas, dvs skydd av säkerhetskänslig verksamhet, uteblir.

Vidare frågar sig FI vilken roll som tillsynsmyndigheten förväntas ta. Utredningens resonemang gällande tillsyn genomsyras av samförstånd och samverkan mellan tillsynsmyndighet och tillsynsobjekt. Samtidigt ger lagstiftningen ett tillsynsuppdrag för myndigheter utan att innefatta verktyg i form av exempelvis sanktionsmöjligheter. FI anser att en säkerhetsskyddsstödjande myndighet behöver få verktyg och resurser för att bedriva tillsyn i syfte att säkerställa att lagen efterlevs. Idag bedriver FI tillsyn med hjälp av ett definierat sanktionssystem, tillsyn som i viss utsträckning redan avser till exempel informationssäkerhetsfrågor. FI ser direkta fördelar med att lagen ska innefattar möjlighet att besluta om sanktioner.

23.1 Konsekvenser
FI delar inte utredningens bedömning att föreslagen ny lagstiftning endast marginellt kommer påverka både det offentliga och enskilda. Generellt uppskattar FI att lagförslaget kommer att kräva långt ifrån obetydliga resurser av enskilda aktörer inom finansiell sektor som träffas av förslaget. Detta då man i praktiken inte tidigare har omfattats av befintlig säkerhetsslagstiftning.

Resursmässigt innebär förslaget en utökad arbetsbörda för FI även om en annan myndighet utses som SSSM för den finansiella sektorn. Detta då en samordning av tillsynen kommer att behöva ske med utpekad SSSM. Vidare sker dessutom en samordnad tillsyn med andra tillsynsmyndigeter inom EU rörande vissa företag, varför ett samarbete med en ytterligare svensk tillsynsmyndighet bedöms komma att öka komplexiteten i tillsynen. För det fall att FI skulle utses till SSSM och ansvara för tillsynen av den nya lagen skulle en viss samordning kunna ske med den tillsyn som FI bedriver idag, även om ett ytterligare tillsynsperspektiv skulle komma att läggas till det omfattande uppdrag FI redan har.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den verksamhet som FI idag bedriver kommer påverkas av lagförslaget oavsett ett utnämnande till SSSM eller ej.

Beslut i detta ärende har tagits av chefsjuristen Per Håkansson med säkerhetschefen Maria Hollinger som föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har även finansinspektören Mathilda Stjernberg, t.f. enhetschefen Camilla Hagman-Falkler och riskexperten Anders Lindgren deltagit.

FINANSINSPEKTIONEN

Per Håkansson
Chefsjurist

Maria Hollinger
Säkerhetschef
08-787 80 00