



DATUM
2019-03-27
ERT DATUM
2018-12-20

DIARIENR
2019/1-4
ER BETECKNING
Ju2018/05292/L4

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82)

Statskontoret kommenterar i detta remissvar ett urval av betänkandets förslag om ny tillsynsstruktur på säkerhetsskyddsområdet. Övriga förslag i betänkandet ligger i allt väsentligt utanför Statskontorets kompetensområde och vi lämnar därför inga synpunkter på dem.

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten bör vara samordningsmyndigheter och att dessa myndigheter också bör ha rollen som tillsynsmyndigheter. Vi tillstyrker även förslaget om fördelning av tillsynsansvar mellan Säkerhetspolisen och Försvarsmakten samt att de båda myndigheterna bör få i uppdrag att utreda hur kompetensförsörjningen inom säkerhetsskyddsområdet kan tryggas.

Statskontoret avstyrker förslaget att ändra bestämmelsen som finns i 7 kap. 11 § nya säkerhetsskyddslagen som innebär att tillsynsmyndigheterna ska lämna råd till tillsynsobjekten.

Säkerhetspolisen och Försvarsmakten bör vara samordningsmyndigheter

Statskontoret tillstyrker förslaget att Säkerhetspolisen och Försvarsmakten bör vara samordningsmyndigheter.

Statskontoret anser att utredningens förslag att utse Säkerhetspolisen och Försvarsmakten till samordningsmyndigheter möjliggör, i kombination med övriga förslag, en effektiv och ändamålsenlig ny tillsynsstruktur. Dessutom uppnår en sådan tillsynsorganisation flera av de fördelar som finns med *en* central tillsynsmyndighet utan att en sådan utses.

En central tillsynsmyndighet skulle visserligen ligga mer i linje med regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.¹ Där anger regeringen att för varje tillsynsområde där tillsynen utförs av mer än ett organ, bör regeringen bemyndigas att utse en statlig myndighet att ansvara för samordningen av tillsynen.

Vi kan också konstatera att det inom de flesta andra tillsynsområden finns en förvaltningsmyndighet med centralt ansvar som ger tillsynsvägledning, utfärdar föreskrifter och ibland bedriver egen tillsynsverksamhet. På miljöområdet finns ansvaret hos både Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten.² Inom livsmedelsbranschen är det Livsmedelsverket som är den centralt ansvariga myndigheten för livsmedelskontroller.³ Även på jämförelsevis mindre tillsynsområden har en central myndighet ett nationellt ansvar. Exempelvis utövar Folkhälsomyndigheten tillsyn på alkoholområdet för att garantera att försäljning av alkohol sker ansvarfullt och att lagar och bestämmelser på alkoholområdet efterlevs.⁴

Potentiella nackdelar med att införa en central myndighet på säkerhetsskyddsområdet är att det skulle kräva en stor kunskapsöverföring till den centrala myndigheten, vare sig denna centrala myndighet skulle vara Försvarmakten, Säkerhetspolisen eller en nybildad myndighet.⁵

Statskontoret anser att de brister vad gäller tillsynsverksamheten och regleringen av tillsynen på säkerhetsskyddsområdet kan överkommas med förslaget om två samordningsmyndigheter. Exempelvis bör en sådan struktur ha möjlighet att komma tillrätta med att ingen aktör för närvarande har en samlad bild av tillsynen och tillsynsvägledningen, samtidigt som fördelarna med att utnyttja olika myndigheters sakkunskaper förblir intakt. Dessutom kommer utredningens förslag om anmälningsplikt för den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet att hjälpa samordningsmyndigheterna att få en samlad bild över säkerhetsskyddsområdet.

¹ Skr. 2009/10:79. s. 27ff.

² 26 kap. miljöbalken (1988:808).

³ 12 § livsmedelslagen (2006:804).

⁴ 9 kap. Alkohollagen (2010:1622).

⁵ Jmf. Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 93 och Statskontoret (2014), *Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*, s. 66.

Samordningsmyndigheterna bör också vara tillsynsmyndigheter

Statskontoret tillstyrker förslaget att samordningsmyndigheterna också bör vara tillsynsmyndigheter.

Statskontoret anser att utredningens förslag om att samordningsmyndigheterna ska bedriva egen operativ tillsyn är ändamålsenlig. I till exempel Statskontorets utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet framhåller vi att det är viktigt att myndigheter som bedriver tillsynsvägledning också tillsynar inom samma område. Det ökar förutsättningarna för en god tillsynsvägledning.⁶

Enligt Riksrevisionen kan fördelen med att bedriva egen tillsyn graderas beroende på vilken typ av tillsynserfarenhet det handlar om: (1) generell erfarenhet av tillsyn oavsett område, (2) erfarenhet av tillsyn inom liknande eller närliggande område och (3) erfarenhet av tillsyn på samma område som där man ger tillsynsvägledning.⁷

Eftersom utredningen föreslår att samordningsmyndigheterna ska ge tillsynsvägledning på samma område som de har tillsynsansvar på, bedömer vi följaktligen att det finns goda förutsättningar att fördelarna med egen operativ tillsyn ska kunna tillvaratas.

Det framgår inte av betänkandet om *samma* personer inom Säkerhetspolisen och Försvarmakten ska utföra såväl tillsyn som tillsynsvägledning. Statskontoret bedömer att om så blir fallet skulle förutsättningarna för effektiv tillsynsvägledning vara ännu bättre.

Fördelning av tillsynsansvar mellan Säkerhetspolisen och Försvarmakten är ändamålsenlig

Statskontoret tillstyrker förslaget om fördelning av tillsynsansvar mellan Säkerhetspolisen och Försvarmakten.

Utredningens förslag till ny tillsynsstruktur för säkerhetsskyddsområdet innebär att Säkerhetspolisen fortfarande kommer att ha betydligt fler tillsynsobjekt än Försvarmakten. Utredningen föreslår dock ingen överflyttning av tillsynsansvar mellan de båda myndigheterna. Statskontoret anser att en sådan överflyttning inte heller vore ändamålsenlig.

⁶ Statskontoret (2014), *Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*.

⁷ Riksrevisionen (2018), *Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn*, s. 26

Vi anser att det är av stor betydelse att tillsynsmyndigheten har en naturlig koppling till eller utvecklad kompetens i området som ska tillsynas. I tidigare utredningar har Statskontoret uppmärksammat flera nackdelar med överflyttning av tillsynsansvar mellan myndigheter eller att upprätta en särskild tillsynsmyndighet. Exempelvis kan det finnas en organisationskultur i en annan myndighet som försvårar ett smidigt inordnande av en nytillkommen uppgift. Det kan också uppstå konflikter mellan myndighetens olika uppgifter och att tillsynen därmed kan riskera att nedprioriteras.⁸

Tillsynen *bör* förenas med rådgivning

Statskontoret avstyrker förslaget att ändra bestämmelsen som finns i 7 kap. 11 § nya säkerhetsskyddslagen om att tillsynsmyndigheterna ska lämna råd till tillsynsobjekten.

Enligt utredningen har inte begreppet rådgivning definierats i säkerhetsskyddslagen. Utredningen anser därmed att det finns risk för att råd lämnas om *vad* som ska göras snarare än *hur* något bör göras. Detta medför, enligt utredningen, att råd som tillsynsmyndigheten lämnar kan utmynna i säkerhetsskyddsåtgärder som senare blir föremål för tillsyn, vilket kan underminera själva syftet med tillsynen som en fristående granskning.

Statskontoret gör på den punkten en annan bedömning än utredningen. Vi anser inte att det föreligger en sådan risk som ger anledning att ändra bestämmelsen i 7 kap. 11 § nya säkerhetsskyddslagen. Regeringen framhåller i sin tillsynsskrivelse att råd till tillsynsorganen *ingår* som en del av tillsynsvägledningsansvaret.⁹ Regeringen framhåller att detta inte får innebära att tillsynsmyndigheten ger vägledning eller råd om hur ett *enskilt* ärende ska avgöras. Statskontoret anser att regeringens konstaterande är tillräckligt tydligt för att inte kunna missförstås av tillsynsmyndigheterna.

Statskontoret anser att tillsynsmyndigheterna själva bör få avgöra hur detaljerad rådgivning de kan ge utan att blanda sig i enskilda ärenden. Om bestämmelsen ändras enligt utredningens förslag bedömer Statskontoret att det finns en risk för att tillsynsmyndigheterna blir alltför försiktiga i sin vägledning till tillsynsobjekten. Riksrevisionens granskning av statlig tillsynsvägledning visar att de kommunala inspektörerna som får konkret och användbar tolkhjälp av tillsynsvägledande myndighet är nöjda och anser sig kunna utföra sitt jobb. Det omvända gäller också. De kommunala inspektörer som upplever att vägledningen de får endast består av

⁸ Statskontoret (2012), *Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn*, s. 93 och Statskontoret (2014), *Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet*, s. 66.

⁹ Skr. 2009/10:79. s. 28.

upprepande av kända lagregler i stället för att konkret hjälp med hur reglerna bör tolkas inte utgör tillräcklig hjälp för deras bedömningar.¹⁰

Mot bakgrund av ovanstående resonemang anser Statskontoret att bestämmelsen inte ska ändras.

Regeringen bör ge Försvarmakten och Säkerhetspolisen i uppdrag att utreda kompetensförsörjning

Statskontoret tillstyrker förslaget att Försvarmakten och Säkerhetspolisen bör få i uppdrag att utreda hur kompetensförsörjningen inom säkerhetsskyddsområdet kan tryggas.

Statskontoret bedömer att förslagen innebär att tillsynsmyndigheterna, särskilt Säkerhetspolisen, behöver genomföra omfattande rekryteringar. Men vi kan inte bedöma hur väl utredningens uppskattning av ökade resursbehov motsvarar det verkliga behovet. Vi konstaterar emellertid att kostnaderna för den nya tillsynsstrukturen på säkerhetsskyddsområdet, om den implementeras i sin helhet, kommer att utgöra ett betydande åtagande från statens sida. Det är därför viktigt att omfattningen av de resurser som tillförs myndigheterna varken överdrivs eller blir för små.

Statskontoret anser vidare att utredningens analys tydligt åskådliggör sårbarheten i sina egna förslag på grund av kompetensbrist på arbetsmarknaden. Bristen på information i betänkandet gör det svårt för Statskontoret att bedöma om hur lång tid det kommer att ta för tillsynsmyndigheterna att genomföra nödvändiga rekryteringar eller utbildningsinsatser.

Eftersom utredningen bedömer att den nödvändiga ambitionshöjningen i fråga om säkerhetsskydd inte kan ske utan att kompetensförsörjningen hanteras, bedömer Statskontoret att frågan brådskar. Statskontorets anser därför att regeringen, i den fortsatta beredningen av utredningens förslag, bör prioritera utredningens förslag att uppdra åt Säkerhetspolisen och Försvarmakten att utreda frågan om hur kompetensförsörjningen ska tryggas.

¹⁰ Riksrevisionen (2018), *Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn*, s. 51 ff.



Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Sebastian Stålfors, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Sebastian Stålfors