

Vår referens: Dnr. 22–11253, Aktilaga: 20

Beslut om sanktionsavgift

Parter

Telenor Sverige AB, (556421–0309)
Box 3081
16903 Solna

Saken

Sanktionsavgift enligt 7 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585)

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) beslutar att Telenor Sverige AB, 556421–0309, (Telenor) ska betala en sanktionsavgift om tolv miljoner femhundratusen (12 500 000) kr.

Bakgrund

Telenor bedriver säkerhetskänslig verksamhet enligt 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). I en säkerhetsskyddsanalys som fastställdes den 23 september 2021 hade Telenor bl.a. identifierat vilka befattningar som skulle vara placerade i säkerhetsklass och vilka befattningar som skulle vara föremål för säkerhetsprövning utan placering i säkerhetsklass.

PTS inledde i april 2022 tillsyn över Telenors säkerhetsskydd. I samband med det framkom att Telenor inte hade ansökt om placering i säkerhetsklass för vissa befattningar som enligt Telenors säkerhetsskyddsanalys skulle vara placerade i säkerhetsklass. Detta fick till följd att säkerhetsprövningen inte innehållit en registerkontroll av de personer som tjänstgjorde i de aktuella befattningarna. Bristerna i säkerhetsprövningen har därför medfört att dessa personer inte varit behöriga att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Efter att PTS uppmärksammat Telenor på detta inkom bolaget med begäran om placering i säkerhetsklass för anställningarna core engineer och service platform engineer den 6 juli 2022 samt för anställningarna information security engineer, säkerhetsskyddschef, bitr. säkerhetsskyddschef, VD, head of fraud och head of information security den 11 juli 2022. PTS beslutade om placering i säkerhetsklass enligt begäran den 8 juli respektive den 12 juli

2022. Ansökningar om registerkontroller inkom till PTS under perioden 11 - 21 juli 2022 avseende personer i befattningarna core engineer, service platform engineer, information security engineer, VD, head of fraud och head of information security. Registerkontrollerna har återredovisats den 3 augusti 2022.

Efter ytterligare kontakter inkom Telenor även med ansökan om registerkontroll avseende en person i befattningen säkerhetsskyddschef till PTS den 16 september 2022. Registerkontrollen har återredovisats den 4 oktober 2022.

PTS informerade den 4 oktober 2022 Telenor om att myndigheten övervägde att ålägga Telenor en sanktionsavgift eftersom bolaget åsidosatt skyldigheterna i 3 kap. 1–4 och 8 §§ säkerhetsskyddslagen. Telenor gavs vidare möjlighet att yttra sig över utredningsmaterialet. Telenor fastställde därefter en ny säkerhetsskyddsanalys den 24 oktober 2022. I denna framkom att bolaget hade gjort en fördjupad analys och funnit att ingen del av verksamheten var säkerhetskänslig varken i dagsläget eller för den historiska period för vilken den nya säkerhetsskyddslagen (2019-års säkerhetsskyddslag) varit tillämplig.

Telenor vidtog därefter vissa åtgärder med utgångspunkt i den fastställda säkerhetsskyddsanalysen. Bolaget lämnade in ett yttrande över utredningsmaterialet i tillsynsärendet den 25 oktober 2022 varefter en dialog mellan PTS och Telenor angående tillsynsärendet tog vid. Efter dialogen fattade Telenor den 12 december 2022 beslut om en ny säkerhetsskyddsanalys. Av denna analys framgår att Telenor bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

Telenor har därefter fått tillfälle att på nytt yttra sig i ärendet och har i yttrande daterat den 9 januari 2023 anfört bl.a. följande.

De brister PTS har pekat på har inte lett till skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet. Samtliga personer som omfattas var säkerhetsprövade vilket inkluderar bakgrundskontroller och utbildning i säkerhetsskydd, och merparten även registerkontrollerade utifrån säkerhetsskyddsavtal. Det var således aldrig tal om att det helt saknats säkerhetsprövning, utan att en handfull individer dessutom borde ha placerats i säkerhetsklass 3 utifrån säkerhetsskyddsanalysen och att de som placerats i klass 3 eller 2 och blivit föremål för registerkontroll har fått sin högsta klassificering utifrån säkerhetsskyddsavtal snarare än säkerhetsskyddsanalysen. Bristerna kan därmed inte ligga till grund för beslut om sanktionsavgift.

Identifierade brister har korrigerats skyndsamt och inga avvikelser kvarstår. Vad gäller säkerhetsskyddsanalysen som sådan har Telenor samarbetat fullt ut med PTS under tillsynen och gjort ett omtag baserat på de insikter som mötena med PTS och PTS tillsynsrapport lett till. Vad gäller begränsningar av skadeverkningarna så har Telenor för alla berörda individer

och tjänster omfattande personkontroll, inklusive bakgrundskontroller, i andra former som på många sätt går djupare än den registerkontroll som utförs av Säkerhetspolisen, exempelvis vad gäller kontroll av ekonomiska och andra privata förhållanden.

Överträdelserna har inte varit uppsåtliga eller oaktsamma utan grunden för bristerna är i första hand en felbedömning av hur säkerhetsskyddslagens specifika bestämmelser om personalsäkerhet ska tolkas under de omständigheter som varit för handen i bolagets verksamhet.

Lagstiftningen är enligt Telenor svårnavigerad för privata företag och för sektorn elektronisk kommunikation finns väldigt lite vägledning och det saknas praxis. Det är för Telenors del fortsatt inte tillräckligt tydligt hur och i vilka fall sanktionsavgift kan komma att tas ut. Att utdöma sanktionsavgift under sådana förhållanden bör vara begränsat till företag som uppvisat avsaknad av ambitioner, ovilja att lägga tillräckliga resurser, bristande hörsamhet mot tillsynsmyndigheten eller upprepade och allvarliga brister i sitt säkerhetsskyddsarbete.

Telenor har inte tidigare begått överträdelser och har inte heller gjort någon vinst till följd av överträdelserna.

Telenor ifrågasätter också om en mycket strikt tillämpning av sanktionsavgiften leder till ett bättre säkerhetsskydd, bl.a. då det kan skapas incitament som motverkar ett fullt informationsutbyte mellan verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheterna. Detta resonemang är i linje med vad bl.a. Försvarmakten och regeringen anför som en risk i samband med regleringens införande. Telenor förordar i stället ett förhållningssätt som utgår från en fördjupad samverkan mellan operatörer och tillsynsmyndigheten i denna viktiga fråga.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

Krav på säkerhetsprovning m.m.

Enligt 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen ska den som genom anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet säkerhetsprövas. Säkerhetsprovningen syftar enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i denna lag och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprovningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetskänsligheten. Av 3 kap. 3 § samma lag framgår att säkerhetsprovningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och ska innefatta en grundutredning samt i vissa fall registerkontroll och särskild personutredning.

Bedömningen ska enligt 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen göras av den som beslutar om anställningen eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten.

En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska placeras i säkerhetsklass i den utsträckning som bl.a. följer av 3 kap. 8 § säkerhetsskyddslagen. Av denna bestämmelse framgår att en anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska placeras i säkerhetsklass 3, om den anställda eller den som på annat sätt deltar i verksamheten får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell, i ringa omfattning får del av uppgifter i säkerhetsskyddsklassen hemlig, eller till följd av sitt deltagande i verksamheten har möjlighet att orsaka en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet.

Enligt 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen ska registerkontroll göras om anställningen eller deltagande i verksamhet har placerats i säkerhetsklass. Uppgifterna ska löpande hämtas under den tiden deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår.

Behörig att få del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller tillgång till säkerhetskänslig verksamhet i övrigt är enligt 2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955), om inte något annat följer av bestämmelser i lag, endast den som

1. har bedömts pålitlig från säkerhetssynpunkt,
2. har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd, och
3. behöver uppgifterna eller annan tillgång till verksamheten för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt medverka i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Åläggande av sanktionsavgift

Tillsynsmyndigheten får enligt 7 kap. 1 § 1 b säkerhetsskyddslagen besluta att ta ut en sanktionsavgift av en verksamhetsutövare som har åsidosatt skyldigheterna enligt 3 kap. 1–4 eller 6–9 §§.

Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut ska enligt 7 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen särskild hänsyn tas till

1. den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet som uppstått till följd av överträdelsen,
2. om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,
3. vad verksamhetsutövaren eller aktie- eller andelsägaren har gjort för att överträdelsen ska upphöra och för att begränsa dess verkningar, och
4. om verksamhetsutövaren eller aktie- eller andelsägaren tidigare har begått en överträdelse.

En sanktionsavgift ska enligt 7 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 50 000 000 kronor. Sanktionsavgiften för en statlig myndighet, kommun eller region ska dock bestämmas till högst 10 000 000 kronor.

Av 7 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen framgår att när sanktionsavgiftens storlek bestäms ska särskild hänsyn tas till de omständigheter som anges i 7 kap. 3 § och till den vinst som den avgiftsskyldige gjort till följd av överträdelsen.

En sanktionsavgift får enligt 7 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen 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.

En sanktionsavgift ska enligt 7 kap. 9 § säkerhetsskyddslagen 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.

PTS bedömning

Säkerhetspolisen har enligt uppgift på www.sakerhetspolisen.se identifierat tre sektorer där det finns skäl att vara särskilt vaksam för att motverka spionage och sabotage. Sektorerna är energiförsörjning, telekom och transporter av kritiska leveranser. Det är sektorer där angrepp mot Sverige skulle kunna orsaka skada även för övriga Europa.

Telenor bedriver säkerhetskänslig verksamhet inom området elektroniska kommunikationer enligt den senast fastställda säkerhetsskyddsanalysen och har bedrivit säkerhetskänslig verksamhet under den i ärendet aktuella tiden.

Telenor har inte inkommit med ansökan om placering i säkerhetsklass avseende vissa befattningar som enligt Telenors egen säkerhetsskyddsanalys ska vara placerade i

säkerhetsklass. Till följd av detta har säkerhetsprövningen av personer som innehar dessa befattningar inte omfattat registerkontroll. Telenor har genom att inte vidta dessa säkerhetsskyddsåtgärder brutit mot 3 kap. 1–4 och 8 §§ säkerhetsskyddslagen och låtit obehörig personal delta i den säkerhetskänsliga verksamheten (2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen).

Sanktionsavgift

En sanktionsavgift får tas ut vid överträdelser av bland annat 3 kap. 1–4 och 8 §§ säkerhetsskyddslagen. Till skillnad från många andra lagar är det alltså inte obligatoriskt att ta ut en sanktionsavgift, utan det måste göras en bedömning i varje enskilt fall om sanktionsavgift bör tas ut. Vid den bedömningen ska särskild hänsyn tas till de fyra kriterier som listas i 7 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen. PTS kommer nedan att göra en bedömning av dessa, och därefter göra en samlad bedömning av om skäl föreligger att ta ut en sanktionsavgift.

Bestämmelserna i 7 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen om sanktionsavgift trädde i kraft den 1 december 2021. Sanktionsavgift får endast beslutas för överträdelser som skett efter ikraftträdandet. Det är således endast Telenors agerande efter den 1 december 2021 som PTS har att bedöma.

Vilken skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet har uppstått

PTS bedömer att överträdelserna har orsakat en sårbarhet för Sveriges säkerhet genom att obehörig personal i vart fall under perioden den 1 december 2021 till den 3 augusti 2022 har deltagit i den säkerhetskänsliga verksamheten. Åsidosättandet har medfört att 24 personer deltagit i säkerhetskänslig verksamhet utan att ha genomgått föreskriven säkerhetsprövning. Det finns i dag inget som visar att en faktisk skada har uppkommit till följd av överträdelserna. Det är dock lika allvarligt att det uppkommit en sårbarhet som kan få allvarliga konsekvenser som att det uppkommit en skada (prop. 2020/21:194 s. 105 och 139f.).

Den sårbarhet som uppkom till följd av överträdelserna kan ha utnyttjats av en antagonist genom ett s.k. insiderangrepp i syfte att påverka säkerhetskänslig verksamhet inom området elektronisk kommunikation. En sådan påverkan skulle enligt PTS orsaka skada för Sveriges säkerhet.

Samtliga befattningshavare som detta ärende avser har enligt Telenor genomgått en säkerhetsprövning utan registerkontroll. Detta medförde enligt PTS bedömning att den sårbarhet som uppkommit inte är lika allvarlig som om samtliga delarna i säkerhetsprövningen hade underlåtits. Registerkontroll är dock en viktig del av

säkerhetsprövningen och som också innebär en kontinuerlig bevakning av tillkommande uppgifter om den kontrollerade i belastningsregistret, misstankeregistret eller uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen. Att säkerhetsskyddschefen, som ska leda och samordna säkerhetsskyddsarbetet samt kontrollera att verksamheten bedrivs enligt säkerhetsskyddsbestämmelserna, var en av personerna som inte varit föremål för registerkontroll innebar också enligt PTS bedömning att den sårbarhet som uppkommit är allvarlig.

Bristerna i säkerhetsprövningen har enligt PTS bedömning medfört att en allvarlig sårbarhet uppkommit i Telenors säkerhetskänsliga verksamhet. Detta gäller trots att de nu aktuella personerna enligt Telenor har säkerhetsprovats av andra aktörer (t.ex. en myndighet som ingått ett affärsavtal och säkerhetsskyddsavtal med Telenor). Den säkerhetsprövningen utgår från en annan kontrollorsak i en annan verksamhet och eventuella utfall på en registerkontroll skulle inte kommit till Telenors kännedom. PTS vill också framhålla att säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen inte är ett s.k. säkerhetsklareringssystem.

Har överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet

PTS bedömer att överträdelsen har berott på oaktsamhet. Bedömningen görs mot bakgrund av att Telenor i övriga fall och sedan den nya säkerhetsskyddslagen trädde i kraft 1 april 2019, har vidtagit andra säkerhetsskyddsåtgärder inom området personalsäkerhet.

Vad har gjorts för att överträdelsen ska upphöra och för att begränsa dess verkningar

Sedan Telenor har uppmärksamats på överträdelsen har bolaget vidtagit erforderliga säkerhetsskyddsåtgärder avseende placering i säkerhetsklass den 6 och 11 juli 2022 och avseende registerkontroll den 11 och 21 juli 2022 för merparten av personerna men först den 16 september 2022 avseende säkerhetsskyddschefen. De åtgärder som Telenor vidtog med utgångspunkt i säkerhetsskyddsanalysen av den 24 oktober 2022 har däremot verkat i motsatt riktning. Efter mötet med PTS har dock Telenor som bolaget anfört skyndsamt vidtagit åtgärder för att korrigera bristerna.

Har bolaget tidigare begått en överträdelse

Telenor har inte tidigare begått någon överträdelse.

PTS samlade bedömning

PTS samlade bedömning är Telenor Sverige AB har åsidosatt sina skyldigheter enligt 3 kap. 1–4 och 8 §§ säkerhetsskyddslagen samt 2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Bestämmelserna avser åtgärder inom personalsäkerhetsområdet och är centrala skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen. Av förarbetena prop. 2020/21:194 s. 94 framgår att bristande

säkerhetsskyddsåtgärder kan leda till mycket allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet. Det finns därför starka skäl för att tillsynsmyndigheten ska kunna besluta sanktionsavgift mot den verksamhetsutövare som underlåter att planera eller vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs.

Telenor menar, som PTS förstår det, att överträdelserna varit en ursäktlig felbedömning och att de komplexa kraven på bedömningar av skyddsvärden och säkerhetshot är svårbedömda. De nu aktuella bestämmelserna är emellertid varken otydliga eller svårtolkade vilket även Telenors genomförda befattningsanalys visar. Telenor har vidare avseende övriga befattningar tolkat bestämmelserna korrekt och vidtagit säkerhetsskyddsåtgärder inom området personalsäkerhet.

Telenor har genom överträdelsen av bestämmelserna orsakat en sårbarhet för Sveriges säkerhet som hade kunnat leda till en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet. Även om erforderliga åtgärder har vidtagits och att överträdelserna bedöms ha berott på oaktsamhet har 24 befattningshavare, däribland säkerhetsskyddschefen, under i vart fall åtta månader varit verksamma i Telenors säkerhetskänsliga verksamhet utan att vara behöriga. Den omständigheten att andra aktörer har genomfört säkerhetsprövning inklusive registerkontroll avseende dessa befattningshavare medför ingen annan bedömning.

PTS bedömning är därför, med beaktande av 7 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen, att en sanktionsavgift ska tas ut. Att Telenor inte tidigare begått någon överträdelse förändrar inte den bedömningen.

Sanktionsavgiftens storlek

Enligt 7 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen ska särskild hänsyn tas till de omständigheter som anges i 7 kap. 3 § samma lag och till den vinst som den avgiftsskyldige gjort till följd av överträdelsen.

Som beskrivits ovan är den sårbarhet som har uppkommit genom Telenors agerande allvarlig, vilket talar för att sanktionsavgiften inte bör sättas alltför lågt. Däremot har överträdelsen inte varit avsiktlig och Telenor har också, om än med viss tidsutdräkt, vidtagit åtgärder för att rätta till den. Det har inte heller framkommit något som tyder på att Telenor har gjort någon vinst till följd av överträdelserna.

PTS bedömer med beaktande av vad som anges i 7 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen, omständigheterna i det aktuella fallet och av vad Telenor har anfört, att sanktionsavgiften ska bestämmas till 12 500 000 kronor.

Några omständigheter som enligt 7 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen kan medföra att sanktionsavgiften får efterges helt eller delvis eller att det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften föreligger inte.

Betalning av sanktionsavgift

Sanktionsavgiften tillfaller staten och faktureras av PTS efter att beslutet fått laga kraft. Betalningen ska vara PTS tillhanda inom 30 dagar från fakturadatum.

Underrättelse om överklagande

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni skriva till Förvaltningsrätten i Stockholm. Brevet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 6101, 102 32 Stockholm, alternativt till pts@pts.se.

Tala om i brevet vilket beslut ni överklagar genom att ange beslutets nummer. Tala också om vilken ändring av beslutet ni vill ha.

Brevet med överklagandet ska innehålla: ert person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till er arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där ni kan nås för delgivning. Om ni anlitar ett ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges.

PTS måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

PTS sänder överklagandet vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.

Beslutet har fattats av ställföreträdande generaldirektören Catarina Wretman. I ärendets slutliga handläggning har även chefsjuristen Karolina Asp, avdelningschefen Patrik Bystedt, enhetschefen Henrik Christiansson, informationssäkerhetsspecialisten Jachym Ctvrték, verksjuristen Jenny Bohman och juristen Annette Norman (föredragande) deltagit.