

Vår referens: Dnr. 23-1722, **Aktbilaga:** 10

Beslut om sanktionsavgift

Parter

Telia Sverige AB (556430-0142)
169 94 Solna

Saken

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

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) beslutar att Telia Sverige AB, 556430-0142 ska betala en sanktionsavgift om femton miljoner (15 000 000) kr.

Bakgrund

Telia Sverige AB (Telia) bedriver säkerhetskänslig verksamhet enligt 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585).

PTS har den 3 september 2021, efter begäran av Telia, beslutat om placering i säkerhetsklass 3 avseende anställningar och annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet för Telias signalskyddspersonal.

Telia har i vart fall sedan 2012, efter Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) beslut, tilldelats signalskydd och har en signalskyddsinstruktion, version 1.2 fastställd den 8 juli 2022.

PTS inledde den 29 augusti 2022 tillsyn över Telias säkerhetsskydd. I samband med det framkom att Telia saknade aktiva registerkontroller med kontrollorsak signalskyddspersonal och att säkerhetsprövningen av signalskyddspersonal, i de flesta fall, gjorts av en annan aktör med en annan kontrollorsak. Dessa personer har därmed inte varit behöriga att delta i Telias säkerhetskänsliga verksamhet i den del som avser signalskyddstjänsten.

Bolaget har anmält en signalskyddschef och en biträdande signalskyddschef till PTS den 26 september 2022.

Efter att PTS uppmärksammat Telia på de framkomna bristerna inkom bolaget omgående med kompletta ansökningar om registerkontroll avseende personalen i signalskyddsorganisationen. Registerkontrollerna har återredovisats den 19 december 2022.

PTS informerade Telia den 15 februari 2023 om att myndigheten övervägde att ålägga Telia en sanktionsavgift eftersom bolaget åsidosatt skyldigheterna i 3 kap. 1–4 §§ säkerhetsskyddslagen. Telia gavs vidare möjlighet att yttra sig över utredningsmaterialet och inkom med ett yttrande den 9 mars 2023.

Telias inställning

Telia har vid möten med PTS och i yttrande daterat den 9 mars 2023 framfört sin inställning angående den påstådda bristen. Telia har därvid i huvudsak framfört vad som framgår nedan samt av bilaga 1.

Telia uppfattar PTS på så sätt att bristerna består i dels att en ansökan till Säkerhetspolisen om registerkontroll inte också har gjorts av PTS, dels att redan förekommande registerkontroller inte också omfattar signalskyddspersonal som kontrollorsak. Dessa brister avser inte säkerhetsprövning enligt 3 kap. 1–4 §§ säkerhetsskyddslagen utan processen för registerkontroll enligt 3 kap. 13–16 §§ säkerhetsskyddslagen. Telias uppfattning är att om några bestämmelser har åsidosatts från Telias sida är det närmast fråga om bestämmelserna i 3 kap. 13–16 §§ säkerhetsskyddslagen. Överträdelser av dessa regler kan dock inte i något fall leda till sanktionsavgift eftersom de inte räknas upp bland de bestämmelser i lagen som vid överträdelse kan leda till sanktionsavgift. Dessa regler är enligt Telia svåröverskådliga och komplicerade.

Telia anför vidare att det är väsentligt att PTS är precisa när det gäller på vilket sätt Telia har åsidosatt de bestämmelser som kan leda till sanktionsavgift mot bakgrund av dess straffliknande karaktär. En anklagelse om överträdelse måste vara tillräckligt detaljerad för att den enskilde ska kunna förbereda sitt försvar. Det är enligt Telias uppfattning inte tillräckligt att hänvisa till en viss bestämmelse och som grund för bedömningen ange vissa effekter av bedömningen. Utrymmet för en extensiv tolkning av tillämpliga bestämmelser är begränsat.

Med hänsyn till att sanktionsavgifter har en straffliknande karaktär och kommer kunna uppgå till betydande belopp framhålls i förarbetena bl.a. vikten av att kraven måste vara tillräckligt tydliga så att det är förutsebart för verksamhetsutövaren i vilka fall en sanktionsavgift får tas ut. Om en tillsynsmyndighet i ett enskilt fall finner att det inte varit tillräckligt tydligt vad en verksamhetsutövare borde ha vidtagit för säkerhetsskyddsåtgärder bör, enligt förarbetena, myndigheten snarare välja att ingripa med ett åtgärdsföreläggande. Det framförs också att det i många mindre

allvarliga fall kan vara lämpligare att föra en dialog med verksamhetsutövaren eller att ingripa med ett åtgärdsföreläggande än att besluta om en sanktionsavgift.

Sanktionsavgiften ska enligt förarbetena inte heller tas ut om överträdelsen har berott på en ursäktlig felbedömning och en sanktionsavgift bör också uppfattas som en rimlig reaktion på den överträdelse som är under bedömning.

Telia ingår i egenskap av leverantör av elektroniska kommunikationstjänster sedan många år säkerhetsskyddsavtal med andra aktörer i den omfattning som krävs enligt säkerhetsskyddslagen.

Enligt krav i de säkerhetsskyddsavtal som ingåtts har Telia säkerhetsprövat och utbildat den berörda personalen i enlighet med gällande föreskrifter.

Den berörda personalen är föremål för aktiva registerkontroller hos andra verksamhetsutövare men med en annan kontrollorsak genom säkerhetsskyddsavtal som dessa ingått med Telia.

Vad PTS nu gör gällande, som Telia uppfattar PTS, är att det efter den 1 april 2019 eller efter den 1 januari 2020 eller möjligen efter den 3 september 2021 har uppstått en skyldighet för Telia att fylla i en blankett med begäran om registerkontroll med signalskyddspersonal angiven som kontrollorsak och lämna den till PTS som ska skicka blanketten vidare till Säkerhetspolisen för registerkontroll av samma personer, men mot ytterligare en kontrollorsak.

Det följer ytterst av säkerhetsskyddslagen att Telias avtalspart är skyldig att informera Telia om eventuella utfall vid registerkontroll. Enligt Telias bedömning skulle inget ytterligare utfall ha nått Telia om registerkontrollen även skett mot Signalskyddspersonal som kontrollorsak.

Det har inte framkommit eller påståtts att det har uppstått någon skada för Sveriges säkerhet. Med hänsyn till vad Telia anför anser bolaget att det inte heller har uppstått någon sårbarhet för Sveriges säkerhet, i vart fall är den så begränsad att den inte bör leda till någon sanktionsavgift.

De överträdelser som har förekommit har inte varit uppsåtliga utan berott på en annan bedömning än PTS om hur regleringen ska tillämpas.

Telia vidtog omedelbara åtgärder för att rätta till de brister som PTS uppmärksammat Telia på. Telia har slutligen inte tidigare begått en överträdelse av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen.

Telia anser att den överträdelse som kan ha skett inte har inneburit någon skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet. De brister som PTS har påtalat har omedelbart rättats av Telia. Bolaget har inte heller gjort någon vinst till följd av överträdelsen. Det

är vidare fråga om ny lagstiftning där ännu ingen vägledande praxis finns på plats och som i nu berörda delar måste uppfattas som svåröverskådlig. Den felbedömning av rättsläget som skett måste mot denna bakgrund anses som ursäktlig och mindre allvarlig då någon faktisk sårbarhet för Sveriges säkerhet inte kan ha uppkommit. PTS krav i november 2022 på omedelbar rättelse av de brister som myndigheten funnit vid tillsynen bör därför anses som en adekvat och tillräcklig åtgärd.

PTS bör därför inte ta ut någon sanktionsavgift av Telia.

Skäl

Tillämpliga bestämmelser

Krav på säkerhetsprövning m.m.

Enligt 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen ska den som genom anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet säkerhetsprövas.

Säkerhetsprövningen syftar enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen till att klargöra om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i denna lag och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende.

Av 3 kap. 3 § samma lag framgår att säkerhetsprövningen ska göras innan deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten påbörjas och ska innefatta en grundutredning samt i vissa fall registerkontroll och särskild personutredning.

Säkerhetsprövningen ska enligt 3 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen utgå från uppgifter som kommit fram när grundutredningen gjordes och den kännedom som i övrigt finns om den som ska prövas, uppgifter som har lämnats ut efter registerkontroll och särskild personutredning, arten av den verksamhet som prövningen gäller samt omständigheterna i övrigt. Bedömningen ska enligt andra stycket samma bestämmelse göras av den som beslutar om anställningen eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Av 1 kap. 7 § Försvarsmaktens föreskrifter om signalskyddstjänsten (FFS 2021:1) framgår bl.a. att ett signalskyddssystem är av betydelse för Sveriges säkerhet.

Av 1 kap. 13 § Försvarsmaktens föreskrifter om signalskyddstjänsten (FFS 2021:1) framgår att den som ska hantera signalskyddsmateriel, signalskyddsnycklar eller inneha signalskyddsbefattning ska ha behov av det för sitt arbete, vara pålitlig ur säkerhetssynpunkt, ha tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd samt vara placerad i lägst säkerhetsklass 3 eller motsvarande nivå som följer av en internationell signalskyddsöverenskommelse.

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.

Av 3 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen framgår att en uppgift som har kommit fram vid en registerkontroll eller särskild personutredning får lämnas ut för säkerhetsprövning endast om uppgiften i det enskilda fallet kan antas ha betydelse för prövningen enligt 3 kap. 2 §. För att en uppgift som gäller den kontrollerades make eller sambo ska lämnas ut krävs därutöver att utlämnandet är absolut nödvändigt.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden beslutar om huruvida uppgifter som kommit fram vid en registerkontroll och särskild personutredning ska lämnas ut för säkerhetsprövning.

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 §§ eller 11 § första stycket eller föreskrifter som meddelats i anslutning till de bestämmelserna.

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.

Telia har tilldelats signalskydd och signalskyddstjänsten leds enligt bolagets signalskyddsinstruktion av Telias signalskyddschef och genomförs genom Telias signalskyddsorganisation.

Av 1 kap. 7 § Försvarsmaktens föreskrifter om signalskyddstjänsten (FFS 2021:1) framgår att ett signalskyddssystem är av betydelse för Sveriges säkerhet. Det innebär att användandet i sig av signalskyddssystemet är en säkerhetskänslig verksamhet och omfattas därmed av säkerhetsskyddslagstiftningen.

PTS har vidare på begäran av Telia beslutat om placering i säkerhetsklass avseende signalskyddspersonal. Av det underlaget framgår att Telia har identifierat delar av sin verksamhet som säkerhetskänslig verksamhet och önskar beslut om att bl.a. befattningen signalskyddspersonal ska placeras i säkerhetsklass.

PTS bedömning är därför att signalskyddstjänsten är en del av Telias säkerhetskänsliga verksamhet. De omständigheter Telia har anfört och som redovisas i bilaga 1, föranleder ingen annan bedömning.

Befattningshavarna (signalskyddspersonalen) som genom sin anställning deltar i den säkerhetskänsliga verksamheten ska säkerhetsprövas enligt 3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen.

Vem ansvarar för säkerhetsprövningen och vad ska den innehålla?

Mot bakgrund av att signalskyddstjänsten ingår i Telias säkerhetskänsliga verksamhet, är det Telia som enligt 3 kap. 4 § andra stycket säkerhetsskyddslagen ansvarar för säkerhetsprövningen av befattningshavare som deltar i signalskyddstjänsten (signalskyddspersonal).

Av Försvarsmaktens föreskrifter om signalskyddstjänsten (FFS 2021:1) framgår att signalskyddspersonal ska säkerhetsprövas och vara placerade i lägst säkerhetsklass 3. I och med att befattningen är placerad i säkerhetsklass ska säkerhetsprövningen utöver grundutredning även innefatta registerkontroll enligt 3 kap. 3 och 14 §§ säkerhetsskyddslagen.

Säkerhetsprövningens syfte och innehåll enligt 3 kap. 2–3 §§ säkerhetsskyddslagen ska enligt förarbetena (prop. 2017/18:89 s. 79 och s. 143) tydligt relateras till den aktuella verksamheten och anställningen samt innehålla de moment som föreskrivs. Det framgår också av 3 kap. 4 § första stycket att säkerhetsprövningen även ska utgå från arten av den verksamhet som prövningen gäller.

Att en person har säkerhetsprövats för deltagande i en säkerhetskänslig verksamhet innebär alltså inte att man är behörig att delta i annan säkerhetskänslig verksamhet. Byter en person t.ex. arbetsuppgifter eller arbetsgivare måste således en ny säkerhetsprövning genomföras för den befattningen, med alla moment som krävs för deltagande i den nu aktuella verksamheten. Det är också möjligt att vara säkerhetsprövad i flera befattningar både av samma verksamhetsutövare men också av andra verksamhetsutövare. Säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen är således inte ett s.k. säkerhetsklareringssystem. Vidare framgår av förarbetena (prop. 2017/18:89 s. 79 och s. 143) att säkerhetsprövning ytterst handlar om att bedöma om en person har tillräckliga förutsättningar och personlig lämplighet att genom anställning eller på annat sätt delta i säkerhetskänslig verksamhet. Det är fråga om en bedömning som görs utifrån ett riskreduceringsperspektiv, dvs. i syfte att undvika risker i den säkerhetskänsliga verksamheten som inte kan accepteras. Det bör göras en helhetsbedömning som baseras på ett allsidigt underlag.

Mot bakgrund av vad som anges i 3 kap. 19 § säkerhetsskyddslagen om vilka uppgifter Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden får lämna ut för säkerhetsprövning tydliggörs vikten av att säkerhetsprövningen görs utifrån rätt kontrollorsak. Att prövningen anpassas till den specifika befattningen är dessutom angeläget för den som prövningen avser eftersom ordningen med Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens relevansprövning av registeruppgifter är en viktig funktion för att skydda den enskildes integritet (prop. 2017/18:89 s 76 f.).

Vikten av kontrollorsaken framgår också av Säkerhetspolisens Vägledning säkerhetsskydd, Personalsäkerhet, februari 2021 s. 25¹.

”Det är Registerkontrolldelegationen som fattar beslut om uppgifterna ska lämnas ut till verksamhetsutövaren eller inte. Beslutet om utlämnande fattas mot bakgrund av en relevansbedömning. Denna innebär att Registerkontrolldelegationen gör en bedömning om de framkomna uppgifterna kan antas ha betydelse för den aktuella säkerhetsprövningen. Prövningen utgår ifrån vilken typ av uppgifter som har framkommit vid registerkontrollen, kontrollorsaken som angivits på blanketten samt vilken säkerhetsklass anställningen avser. Kontrollorsaken ska beskriva varför befattningen är placerad i säkerhetsklass. Det är viktigt att kontrollorsaken beskrivs tydligt och utförligt eftersom den direkt påverkar Registerkontrolldelegationens möjlighet att genomföra en korrekt relevansbedömning.”

Telia har genomfört en grundutredning av de nu aktuella befattningshavarna i enlighet med de krav som ställts av en annan aktör i säkerhetsskyddsavtal. Det är också den aktören som ombesörjt registerkontroll. Den sammantagna säkerhetsprövning som genomförts har således gjorts av en aktör som ingått säkerhetsskyddsavtal med Telia utifrån deltagande i den aktörens säkerhetskänsliga verksamhet och med en annan kontrollorsak än signalskyddspersonal på Telia. PTS bedömning är att Telia inte genomfört en säkerhetsprövning med det syfte och innehåll som anges i 3 kap. 2–3 §§ samt i 3 kap. 4 § första stycket säkerhetsskyddslagen. Att Telia genomfört grundutredning enligt krav i ett säkerhetsskyddsavtal ändrar inte detta förhållande. Inte heller vad Telia anfört i övrigt föranleder någon annan bedömning.

Telia har således genom att underlåta att vidta säkerhetsskyddsåtgärden säkerhetsprövning avseende signalskyddspersonal brutit mot 3 kap. 1–4 §§ säkerhetsskyddslagen. Därmed har obehörig personal kommit att delta i den säkerhetskänsliga verksamheten (2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen).

Bestämmelserna i 3 kap. 13–16 §§ säkerhetsskyddslagen utgör närmare bestämmelser om registerkontrollens genomförande och riktar sig till den som ska utföra registerkontrollen i praktiken, dvs. Säkerhetspolisen. Vad Telia anfört om att de nu aktuella bristerna hänför sig till processen för registerkontroll stämmer således inte. Bristen består i att Telia inte gjort den säkerhetsprövning inklusive registerkontroll som föreskrivs i 3 kap. 1–4 §§ säkerhetsskyddslagen.

¹ Vägledning i säkerhetsskydd, Personalsäkerhet, januari 2023 s. 29, publicerad april 2023

Sanktionsavgift

En sanktionsavgift får tas ut vid överträdelser av bland annat 3 kap. 1–4 §§ 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 Telias agerande efter den 1 december 2021 som PTS har att bedöma.

Vilken skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet har uppstått?

Det finns i dag inget som visar att en faktisk skada har uppkommit till följd av överträdelserna. Vid bedömningen av om sanktionsavgift ska tas ut är det dock lika allvarligt att det på grund av överträdelsen har uppkommit en sårbarhet som skulle kunna få allvarliga konsekvenser (prop. 2020/21:194 s. 105 och 139f.).

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

Samtliga befattningshavare som detta ärende avser har enligt Telia genomgått en grundutredning enligt krav i säkerhetsskyddsavtal. Registerkontroll har emellertid gjorts av en annan aktör mot en annan kontrollorsak. Det är också den aktören som enligt Telia har gjort helhetsbedömningen av säkerhetsprövningen utifrån den aktörens säkerhetskänsliga verksamhet. Registerkontrollen för Telias signalskyddspersonal har således inte genomförts mot korrekt kontrollorsak, vilket skulle kunna ha lett till att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte lämnat ut eventuellt utfall för säkerhetsprövning. Detta har enligt PTS bedömning gjort att en allvarlig sårbarhet har uppkommit.

Att Telia genomfört grundutredningen, visserligen enligt krav i ett säkerhetsskyddsavtal, 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 innebär en kontinuerlig bevakning av tillkommande uppgifter om den kontrollerade i belastningsregistret, misstankeregistret eller uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen.

Till skillnad från Telia anser PTS att kontrollorsaken är av väsentlig betydelse. Kontrollorsaken är avgörande för att Registerkontrolldelegationen vid Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska kunna göra en adekvat relevansprövning inför ett eventuellt utlämnande av uppgifter men också ett viktigt skydd för den enskildes integritet. PTS anser vidare inte att det föreligger någon skyldighet enligt säkerhetsskyddslagen för den aktören som ingått säkerhetsskyddsavtal med Telia, att delge Telia uppgifter som kommit fram vid den aktörens registerkontroll.

Den omständigheten att det varit signalskyddspersonal som inte varit föremål för Telias registerkontroll innebar enligt PTS bedömning att den sårbarhet som uppkommit är särskilt allvarlig.

Bristerna i säkerhetsprövningen har således enligt PTS medfört att en allvarlig sårbarhet har uppkommit i Telias säkerhetskänsliga verksamhet. Detta gäller trots att de nu aktuella personerna var säkerhetsprövade av andra aktörer som ingått säkerhetsskyddsavtal med Telia. Den säkerhetsprövningen har gjorts utifrån den aktörens krav på säkerhetsskyddsåtgärder i sin säkerhetskänsliga verksamhet och registerkontrollen har utgått från en annan kontrollorsak i en annan säkerhetskänslig verksamhet. Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens beslut om utlämnande av ett eventuellt utfall skulle således utgått från den kontrollorsaken och inte ha grundats på kontrollorsak signalskyddspersonal.

Innehållet i eventuella utfall på en registerkontroll skulle ha tillställts den som ansökt om registerkontrollen och skulle inte kommit till Telias kännedom.

När det gäller den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet som PTS bedömer har uppstått genom Telias agerande, se även bilaga 1.

Har överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet?

PTS bedömer att överträdelsen har berott på oaktsamhet. Bedömningen görs mot bakgrund av att Telia i övriga fall har vidtagit andra säkerhetsskyddsåtgärder inom området personalsäkerhet.

Telias invändning om att överträdelsen varit ursäktlig eftersom bolaget gjort en annan bedömning än PTS om hur regleringen ska tillämpas föranleder ingen annan bedömning. Den motsägs också av att Telia uppgivit att anledningen till att bl.a. registerkontroll genomförs av andra aktörer var att detta innebar mindre administration.

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

Sedan Telia har uppmärksammat på överträdelsen har bolaget omedelbart vidtagit erforderliga säkerhetsskyddsåtgärder avseende säkerhetsprövning av de aktuella personerna.

Har bolaget tidigare begått en överträdelse?

Telia har inte tidigare begått någon överträdelse.

PTS samlade bedömning

PTS samlade bedömning är att signalskyddstjänsten ingår i Telias säkerhetskänsliga verksamhet och att Telia genom att inte genomföra en säkerhetsprövning av signalskyddspersonal har åsidosatt sina skyldigheter enligt 3 kap. 1–4 §§ säkerhetsskyddslagen samt 2 kap. 2 § säkerhetsskyddsförordningen.

Bestämmelserna inom personalsäkerhetsområdet och särskilt när det gäller signalskyddstjänsten 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 om sanktionsavgift mot den verksamhetsutövare som underlåter att planera eller vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs.

Telia menar att överträdelserna har varit en ursäktlig felbedömning och att, som PTS förstår det, bestämmelserna avseende säkerhetsprövning inklusive registerkontroll är svåröverskådliga. Bestämmelserna om personalsäkerhet är emellertid enligt PTS bedömning tydligt reglerade och som Telia anför gällde de även i den numera upphävda 1996 års säkerhetsskyddslag.

Telia har genom överträdelsen av bestämmelserna orsakat en sårbarhet för Sveriges säkerhet som hade kunnat leda till åtminstone en icke obetydlig skada för Sveriges säkerhet. Även om erforderliga åtgärder har vidtagits och att överträdelsen bedöms ha berott på oaktsamhet har ett antal befattningshavare, under tolv månader varit verksamma i Telias säkerhetskänsliga verksamhet utan att vara behöriga.

Den omständigheten att andra aktörer har genomfört säkerhetsprövning inklusive registerkontroll avseende deltagande i den aktörens säkerhetskänsliga verksamhet för dessa befattningshavare medför ingen annan bedömning.

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

Sanktionsavgiftens storlek

Enligt 7 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen ska, vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek, 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 Telias agerande allvarlig, vilket talar för att sanktionsavgiften inte bör sättas alltför lågt. Däremot har överträdelsen inte varit avsiktlig och Telia har omedelbart vidtagit åtgärder för att rätta till den. Det har inte framkommit något som tyder på att Telia 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 Telia anför, att sanktionsavgiften ska bestämmas till 15 000 000 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 generaldirektören Dan Sjöblom. I ärendets slutliga handläggning har även divisionschefen Catarina Wretman, avdelningschefen Patrik Bystedt, chefsjuristen Karolina Asp, enhetschefen Henrik Christiansson, informationssäkerhetsspecialisten Jachym Ctvrtak, verksjuristen Jenny Bohman och juristen Annette Norman (föredragande) deltagit.