



REMISSYTTRANDE

2020-10-15

FRA beteckning
3.2:3847/20:3

Arbetsmarknadsdepartementet
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö
103 33 Stockholm

Er handläggare
Olof Widgren

Ert datum
2020-07-03

Er beteckning
A2020/01490/ARM

FRA handläggare
Maria Malmberg Pyke

FRA föreg. datum

FRA föreg. beteckning

Remittering av betänkandet Ökad trygghet för visselblåsare (SOU 2020:38).

Försvarets radioanstalt (FRA) avstyrker förslaget till implementering av visselblåsar-direktivet¹, genom en generell tillämpning av den föreslagna lagen (2021:000) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, såvitt avser FRA:s försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt informationssäkerhetsverksamhet. Dessa verksamheter faller utanför unionsrätten. Den föreslagna bestämmelsen om ansvarsfrihet ger inte tillräckligt skydd för verksamheterna. Det finns befintliga strukturer som skulle kunna användas vid rapportering. Detta bör utredas vidare.

Vad gäller FRA:s övriga verksamhet ställer sig FRA positiv till förslagen i betänkandet.

FRA:s yttrande inleds med en redogörelse för FRA:s verksamhet som avser nationell säkerhet. Därefter följer synpunkter på förslagen i betänkandet.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

FRA:s verksamhet som avser nationell säkerhet

FRA är en civil myndighet under Förvarsdepartementet. FRA är en del av svensk underrättelsetjänst med uppgift att bedriva signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och till lagen anslutande förordning.

FRA bedriver signalspaning i syfte att kartlägga bl.a. yttre militära hot, hot mot svensk personal under internationella insatser, internationell terrorism, främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen och övriga internationella företeelser som har betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. All signalspaning är riktad mot utländska förhållanden och sker på uppdrag av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten.

Uppdragsgivarna (regeringen m.fl.) är fortlöpande i behov av underrättelserapportering och signalspaningsverksamheten bidrar kontinuerligt till att skydda Sverige och svenska intressen.

FRA bedriver även utvecklingsverksamhet. Om det är nödvändigt för försvarsunderrättelseverksamheten får signaler i elektronisk form inhämtas vid signalspaning för att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att FRA ska kunna bedriva signalspaning.

Vidare ska FRA upprätthålla kompetensen för de nationella behoven i fråga om kryptologi.²

Utöver ovanstående bedriver FRA teknisk informationssäkerhetsverksamhet. FRA ska ha hög teknisk kompetens inom informationssäkerhetsområdet. FRA stödjer efter begäran sådana statliga myndigheter och statligt ägda bolag som hanterar information som bedöms vara känslig från sårbarhetssynpunkt eller i ett säkerhets- eller försvarspolitiskt hänseende. FRA stödjer särskilt insatser vid nationella kriser med IT-inslag, medverkar till identifiering av inblandade aktörer vid IT-relaterade hot mot samhällsviktiga system, genomför it-säkerhetsanalyser, och ger annat tekniskt stöd.³ Exempelvis placerar FRA

² 2 a § förordningen (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt

³ 4 § förordningen (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt

FRA

efter begäran ut tekniska detekterings- och varningssystem (TDV) vid de mest skyddsvärda verksamheterna bland statliga myndigheter och statligt ägda bolag. Utplaceringen sker i samverkan med Säkerhetspolisen.

Uppgifter rörande FRA:s verksamhet omfattas till stora delar av sekretess bl.a. enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.⁴ Sådana uppgifter kan vara av synnerlig betydelse för rikets säkerhet (kvalificerat hemliga). En begäran om utlämnande av allmän handling hos FRA och som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet prövas av försvarsministern.⁵ För uppgifter i allmän handling rörande underrättelseverksamhet gäller sekretess i 95 år.

FRA:s försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt informationssäkerhetsverksamhet avser nationell säkerhet och omfattas inte av unionsrätten.

Vid FRA finns ett integritetsskyddsråd (ISR) med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. ISR ska rapportera sina iakttagelser till FRA:s ledning och, om ISR finner att det finns skäl till det, till kontrollmyndigheten, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun).⁶ ISR består av tre ledamöter, vilka utses av regeringen.

Siun har till uppgift att kontrollera att den försvarsunderrättelseverksamhet som FRA bedriver sker i enlighet med lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet med tillhörande förordning. Kontrollen ska särskilt avse granskning av sökbegrepp, förstöring av uppgifter och rapportering.⁷ Siun ska även på enskilda begäran kontrollera om hans eller hennes meddelande har inhämtats i samband med signalspaning.⁸ Siun ska därutöver granska behandlingen av personuppgifter enligt lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (FRA-PUL).⁹ Verksamhet som

⁴ Av 15 kap 2 § OSL framgår att sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

⁵ 1 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

⁶ 11 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten

⁷ 10 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten

⁸ 10 a § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten

⁹ 3 § förordningen (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

omfattas av FRA-PUL är undantagen från utvidgningen av dataskyddsförordningens¹⁰ tillämpningsområde utanför unionsrätten.¹¹

FRA:s synpunkter nedan följer betänkandets disposition.

4.4 Sveriges nationella säkerhet och väsentliga säkerhetsintressen måste värnas vid utformningen av regleringen (s. 114-115)

FRA har i tidigare remissyttrande över utkast till EU-direktiv om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten¹² framfört bl.a. vikten av att upprätthålla medlemsstaternas suveräna rättigheter i enlighet med artikel 4.2 i EU-fördraget. FRA vidhåller detta och menar att lagens tillämpningsområde inte bör omfatta FRA:s försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt informationssäkerhetsverksamhet eftersom dessa avser nationell säkerhet och därmed faller utanför unionsrätten.

En jämförelse kan göras med regleringen i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) avseende dataskyddsförordningens tillämpningsområde utanför unionsrätten. Genom dataskyddslagen har tillämpningen av bestämmelserna i dataskyddsförordningen utvidgats till att gälla även verksamhet som inte omfattas av unionsrätten. Det har emellertid gjorts undantag från utvidgningen vad gäller bl.a. verksamhet som omfattas av FRA-PUL samt teknisk informationssäkerhetsverksamhet.¹³ Ett undantag för FRA:s försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt informationssäkerhetsverksamhet bör på liknande sätt införas i den nu föreslagna lagen.

Att undanta FRA:s verksamhet i de delar som rör nationell säkerhet påverkar inte skyddet för de som rapporterar om missförhållanden. Det finns redan befintliga strukturer i förhållande till FRA som skulle kunna användas för sådan rapportering. Såväl ISR som Siun är oberoende och självständiga och skulle kunna fungera som intern respektive extern rapporteringskanal. FRA menar att detta bör utredas vidare.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

¹¹ 1 kap. 3 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen)

¹² Ju2018/02783/L6

¹³ 1 kap. 3 § dataskyddslagen samt punkten 3 i övergångsbestämmelserna i dataskyddslagen

6.4 Ansvarsfrihet vid regelöverträdelser

6.4.3 Ansvarsfrihet ska finnas vid brott mot vissa tystnadsplikter

Den ordning som har föreslagits, att ansvarsfrihet inte gäller vid uppsåtligt åsidosättande av sådan tystnadsplikt som enligt OSL inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, är enligt FRA:s bedömning inte tillräcklig för att uppfylla förutsättningarna som föreskrivs i artikel 3 i direktivet¹⁴. I artikel 3 föreskrivs bl.a. att direktivet inte ska påverka medlemsstaternas ansvar att säkerställa nationell säkerhet eller nationellt skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Bestämmelserna om kvalificerade tystnadsplikter är svårtolkade och det är osäkert hur långt den grundlagsskyddade rätten att fritt meddela uppgifter för offentliggörande går och när försvarssekretessen ska ges företräde. Ett undantag från ansvarsfriheten på sätt som föreslagits medför osäkerhet avseende vilka uppgifter som ansvarsfritt kan rapporteras och ger därmed inte ett fullgott skydd för uppgifter som omfattas av de kvalificerade tystnadsplikterna. Det finns en påtaglig risk att uppgifter som inte omfattas av ansvarsfriheten rapporteras av misstag på grund av att det är oklart var gränsen går för den kvalificerade tystnadsplikten. Den faktiska skadan riskerar att uppkomma redan vid tidpunkten för den felaktiga rapporteringen.

Ansvarsfriheten har föreslagits inte gälla vid uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt men väl vid oaktsamt handlande. Eftersom skiljelinjen mellan likgiltighetsuppsåt och grov oaktsamhet i många fall är svårbedömd finns även en risk att uppgifter hänförliga till Sveriges säkerhet röjs utan att straff kan dömas ut.


Mot bakgrund av behovet av skydd för Sveriges säkerhet bör det införas en begränsning i fråga om tillämpligheten av den föreslagna lagen så vitt gäller FRA:s försvarsunder rättelse- och utvecklingsverksamhet samt informationssäkerhetsverksamhet.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1936 av den 23 oktober 2019 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten.

FRA

I detta ärende har generaldirektör Björn Lyrvall beslutat. I den slutliga handläggningen har också deltagit chefsjurist Michaela Dráb, avdelningschefen Gunnar Hellenius (avd T), stabschef Anna Lalic Danielsson (Sigund) samt jurist Maria Malmberg Pyke (avd V), tillika föredragande.

Försvarets radioanstalt



Björn Lyrvall



Maria Malmberg Pyke

Sändlista

För kännedom
Försvarsdepartementet/Sund
Försvarsdepartementet/Rättssekretariatet

Internt FRA
GD
ÖD
Chefsjuristen
C Plan
C KOM
AC