

2020-03-12

FRA beteckning
20 400:4173/19:2

Justitiedepartementet
Enheten för processrätt och domstolsfrågor
103 33 Stockholm

Er handläggare
Maria Vestergren
FRA handläggare
Caroline Rydin

Ert datum
2019-12-12
FRA föreg. datum

Er beteckning
Ju2019/03987/DOM
FRA föreg. beteckning

Remiss av departementspromemorian Säkerhetsprövning av domare (Ds 2019:26)

FRA har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – följande synpunkter på förslagen i departementspromemorian.

FRA:s yttrande inleds med en sammanfattning. Sedan följer en kort redogörelse om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Därefter följer synpunkter med bäring på avsnitt 6.3 i departementspromemorian.

Sammanfattning av FRA:s synpunkter

FRA instämmer i att beslut om inplacering i säkerhetsskyddsklass 1 även fortsättningsvis ska fattas av regeringen. Detta får betydelse för tillsättandet av ordföranden tillika chefen för Försvarsunderrättelsedomstolen.

FRA avstyrker förslaget om att Domarnämnden ska ansvara för säkerhetsprövning av ordföranden för Försvarsunderrättelsedomstolen i stället för regeringen.

Skälen är huvudsakligen följande. En korrekt säkerhetsprövning kräver goda kunskaper om den verksamhet som personen som är föremål för prövning ska verka i. Denna kompetens saknas hos Domarnämnden, vilket även konstateras i departementspromemorian. Förslaget avseende ansvaret för säkerhetsprövningen syftar emellertid inte, så som FRA uppfattar det, till att öka precisionen/kvaliteten i säkerhetsprövningen, utan till att värna

FRA

domarens oberoende utifrån ett principiellt och konstitutionellt perspektiv. Som förslaget är utformat ska regeringen även fortsättningsvis besluta om anställning av ordförande och chef för Försvarsunderrättelsedomstolen. De föreslagna förändringarna påverkar därför inte, enligt FRA:s mening, domarens oberoende ställning utifrån ett principiellt eller konstitutionellt perspektiv. Det krävs därutöver välgrundade skäl för ändring i den förhållandevis nyligen antagna säkerhetsskyddslagen.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

FRA är en del av svensk underrättelsetjänst med uppgift att bedriva signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (LSF) 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. Verksamheten får endast avse utländska förhållanden. Endast Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten får inrikta signalspaningen vid FRA.

All signalspaning omfattas av krav på tillstånd från Försvarsunderrättelsedomstolen. Försvarsunderrättelsedomstolen är en specialdomstol som etablerades 2009. Dess uppgift är att pröva ansökningar om och ge tillstånd enligt LSF. En ansökan utarbetas av FRA och ges därefter in till Försvarsunderrättelsedomstolen. En ansökan ska innehålla uppgifter om aktuellt inhämtningsuppdrag med en närmare redogörelse för det behov som föranleder ansökan och uppgift om vilken inriktning uppdraget hänför sig till. Ansökan ska vidare innehålla bl.a. uppgifter om signalbärare och sökbegrepp. Tillstånd för signalspaning enligt visst inhämtningsuppdrag får lämnas endast om uppdraget är förenligt med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet (FUL) och LSF och syftet med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Vidare måste uppdraget bedömas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som åtgärden kan innebära. Domstolen ska i tillstånd för inhämtningsuppdraget bl.a. ange signalbärare, sökbegrepp, tidsgränser och villkor i övrigt¹. Förhandlingarna sker bakom stängda dörrar.

¹ Se 4 a, 5 § samt 5a § LSF.

FRA

Ledamöter och integritetsskyddsombud i domstolen utses av regeringen.

Uppgifter rörande FRA:s verksamhet omfattas till stora delar av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Sådana uppgifter kan vara av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet (kvalificerat hemliga). För uppgifter i allmän handling rörande underrättelseverksamhet gäller sekretess i 95 år.

Försvarsunderrättelseverksamhet inriktas kontinuerligt för att möta de för stunden aktuella underrättelsebehoven. De närmare inriktningar som ställs till FRA präglas av de avgränsningar för verksamheten som anges i FUL, LSF samt det årliga inriktningsbeslutet från regeringen. Underrättelsebehoven som anges i inriktningarna är helt avgörande för utformningen av FRA:s ansökningar om tillstånd till inhämtning genom signalspaning.

De specifika underrättelsebehov som ställs till FRA formas till del utifrån uppdragsgivarnas konkreta informationsbehov. FRA kan på så sätt bidra till uppdragsgivarnas egen långsiktiga förmågeutveckling vad gäller att hantera och reducera hot, t.ex. terrorhot och hot mot Sveriges territoriella suveränitet. Till del formas uppdragsgivarnas informationsbehov av företeelser och händelser som inte kunnat förutsägas men som genom händelseutvecklingen visat sig utgöra hot, t.ex. genom ett redan genomfört terrorattentat. Av sådan händelseutveckling följer ett tidskritiskt behov för uppdragsgivarna att identifiera kvarvarande oupptäckta hotaktörer eller angreppsplaner. Syftet är då att göra det möjligt för dem att för svenskt vidkommande minimera de faktiska konsekvenserna i relation till de tänkbara. Och slutligen, till del präglas informationsbehoven av det som kan sägas utgöra essensen i underrättelseverksamhet – att för FRA:s del, genom signalspaning, upptäcka sådana företeelser och hot som ännu ingen känner till. Syftet är att möjliggöra för uppdragsgivarna att i vid bemärkelse vidta hotreducerande åtgärder redan innan hotet materialiserats.

6.3. Ansvaret för bedömningen av säkerhetsprövningen (s. 57 ff.)

Förslaget rör ansvaret för säkerhetsprövningen. Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende beaktas.

Inför införandet av den nya säkerhetsskyddslagen angavs att huvuddragen i säkerhetsprövningen ska bestå. Bestämmelsen i 3 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) anger att bedömningen av den prövades lämplighet normalt ska göras av den som beslutar

tar om anställningen eller deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten. Regeringen uttalade följande i propositionen till lagen.

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 och på att bedömningen tydligt relateras till verksamheten och anställningen.²

Försvarsunderrättelsesdomstolen är en specialdomstol med egna handläggningsregler. Dessa regler har sin grund i att tillståndsprövningen bygger på kvalificerat hemlig information kring prioriteringar och behov inom den svenska underrättelseverksamheten och inhämtningsförmågan. Konsekvensen av ett rövande av sekretessbelagd information i Försvarsunderrättelsesdomstolen skulle bli betydligt allvarligare än om sekretessbelagd information i t.ex. säkerhetsmål i allmän domstol rövades³. Anställningen som ordförande tillika chef för Försvarsunderrättelsesdomstolen innebär alltså att i stor omfattning befatta sig med uppgifter som omfattas av bl.a. försvarssekretess och som kvalificeras som kvalificerat hemliga.

Vid en säkerhetsprövning är prövningen som nämnts knuten till anställningen eller ett deltagande i verksamheten⁴. För att kunna *tydligt relatera* bedömningen av säkerhetsprövningen till anställningen eller verksamheten krävs mycket goda kunskaper i den verksamhet som den säkerhetsprövade personen ska verka i. Säkerhetsprövningen ska vidare följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår⁵. Adekvat kunskap och insikt om signalspaningsverksamhetens förutsättningar och sårbarheter finns, enligt FRA:s mening, förutom hos FRA, endast hos regeringen och Försvarsdepartementet. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas att brister i kompetensen om signalspaning hos Domarnämnden kan läkas genom experter från Försvarsmakten och Säkerhetspolisen.

² Se prop. 2017/18:89 s. 79.

³ Jfr. prop. 2008/09:201 s. 45 ff.

⁴ Se prop. 2017/18:89 s.76.

⁵ Se 3 kap. 3 § andra stycket säkerhetsskyddslag (2028:585).

En ytterligare faktor att beakta är att uppgifter i och om verksamheten i Förvarsunderrättelsedomstolen inte bör få större spridning än nödvändigt. Den information som domstolen får del av är inte bara utomordentligt känslig ur sekretessynpunkt. Som uttryckligen framgår av förslaget är den verksamhet som Förvarsunderrättelsedomstolen bedriver även synnerligen integritetskänslig. En ordförande för Förvarsunderrättelsedomstolen får en helhetsbild av uppgifter på ett annat sätt än ledamöter och integritetsskyddsombud. Historiskt har ordföranden suttit i genomsnitt drygt tre år. Det är inte klarlagt i vilken mån Domarnämnden inklusive nämndens kansli enligt förslaget ska vara delaktiga i säkerhetsprövningen. Eventuell säkerhetsprövning av samtliga ledamöter diskuteras⁶. Domarnämnden består, exklusive kanslipersonal, av nio ledamöter med lika många personliga ersättare, varav två (fyra) väljs av riksdagen.

Det bärande skälet för förslaget synes vara att domarens oberoende ställningen bättre tillgodoses om säkerhetsprövningen utförs av Domarnämnden i stället för av regeringen/Regeringskansliet. Inget mer konkret skäl förs fram till stöd för förslaget än att Domarnämnden vid en sammantagen bedömning och utifrån ett principiellt eller konstitutionellt perspektiv skulle vara den lämpligaste aktören att genomföra säkerhetsprövningen. När det gäller domares självständighet anser FRA att sättet för hur domare utses och de kriterier som då tillämpas är viktigare än vilket organ som ska sköta säkerhetsprövningen. Domare i Förvarsunderrättelsedomstolen utses på samma sätt som övriga domare och detta samt vad som stadgas i 11 kap. RF om domstolar och domare är en tillräcklig garant för att domarna ska uppfylla kravet på självständighet. Som framgått är tjänsten som domare i Förvarsunderrättelsedomstolen betydligt känsligare ur säkerhetsskyddssynpunkt än andra domartjänster. Det gör att större avseende måste fästas vid säkerhetsprövningen till denna tjänst än till andra domarbefattningar. Enligt FRA:s uppfattning är det viktigare att säkerhetsprövningen sköts av ett organ med tillräcklig kunskap om förvarsunderrättelseverksamhet än att valet av organ styrs av inte tillräckligt väl underbyggda argument med bäring på domares självständighet.

Säkerhetsprövningen av ordföranden tillika chefen för Förvarsunderrättelsedomstolen bör även fortsättningsvis göras av regeringen/Regeringskansliet. Utöver kompetensskäl talar även det förhållandet att regeringen ytterst ansvarar för Sveriges säkerhet för detta

⁶ Se Ds 2019:26 s. 65.

FRA

- ett ansvar som när det gäller de mest skyddsvärda intressena inte utan starka skäl bör läggas på något annat organ.

Slutligen bör även beaktas att särregleringen för Försvarsunderrättelsesdomstolen även innebär att domstolen i administrativt hänseende inte, som är fallet med de allmänna domstolarna, ligger under Domstolsverket utan under regeringen. Detta överensstämmer med vad som gäller för andra statliga myndigheter. Generellt gäller att myndighetscheferna och deras ställföreträdare utses av regeringen som också i enlighet med 3 kap. 4 § i den nyligen införda säkerhetsskyddslagen ansvarar för säkerhetsprövningen. Också detta talar för att regeringen bör ansvara för säkerhetsprövningen av domare i Försvarsunderrättelsesdomstolen.

FRA har inte några synpunkter på hur säkerhetsprövningen föreslås gå till för andra domare.

I detta ärende har generaldirektören Björn Lyrvall beslutat. I den slutliga handläggningen har också deltagit chefsjuristen Michaela Dráb, biträdande chefsjurist Jakob Holmberg, kommunikationschefen Ola Billger samt juristen Caroline Rydin (avd V/Rätts) tillika föredragande.

FRA

Försvarets radioanstalt

Björn Lyrvall

Caroline Rydin

Sändlista

För kännedom

Försvarsdepartementet/Sund

Försvarsdepartementet/Rättssekretariatet

Internt FRA

GD

ÖD

Chefsjuristen

C Plan

Kommunikationschefen

Säkerhetsskyddschefen

AC