

## REMISSYTTRANDE

2021-05-06

FRA beteckning  
3.2:3166/21:2

Infrastrukturdepartementet  
Enheten för samhällets digitalisering  
103 33 Stockholm

Er handläggare

Ert datum

Er beteckning

2021-02-02

I2021/00342

FRA handläggare  
Kári Ólafsson

FRA föreg. datum

FRA föreg. beteckning

### It-driftsutredningens delbetänkande Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering, SOU 2021:1

Försvarets radioanstalt (FRA) har – från de utgångspunkter myndigheten har att beakta – följande synpunkter på It-driftsutredningens (utredningen) delbetänkande Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering (SOU 2021:1) (betänkandet).

FRA:s synpunkter avser

- det författningsförslag som lämnas avseende ny sekretessbrytande bestämmelse,<sup>1</sup>
- utredningens tolkning av röjandebegreppet enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL), samt
- utredningens tolkning av begreppet säkerhetsskyddsklassificerad uppgift enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Betänkandet består till stora delar av utredningens syn på rättsläget och tolkningen av vissa begrepp. Eftersom utredningens synsätt och tolkningar kan få stora konsekvenser har FRA bedömt att utredningens ståndpunkter behöver bemötas även i vissa delar som

<sup>1</sup> Utredningen föreslår även inskränkningar i rätten att offentliggöra uppgifter med tilläggsförslag i 44 kap. 5 § OSL. FRA har inga synpunkter i den delen.

## **FRA**

inte avser konkreta förslag. Därav FRA:s synpunkter på utredningens tolkning av röjandebegreppet och begreppet säkerhetsskyddsklassificerad uppgift.

### **I FRA:s synpunkter avseende författningsförslaget**

#### **10.3 Den sekretessbrytande bestämmelsens utformning (s. 294 ff.)**

I betänkandet lämnas förslag till en ny sekretessbrytande bestämmelse i OSL avseende tjänsteleverantör som på myndighets uppdrag utför teknisk bearbetning eller teknisk lagring. FRA har inte några synpunkter avseende utformningen av den föreslagna bestämmelsens första stycke.

Däremot avstyrker FRA förslaget om intresseavvägning som utredningen föreslår i bestämmelsens andra stycke. Enligt FRA:s mening är det inte lämpligt med en sådan intresseavvägning som utredningen föreslår. I stället bör bestämmelsen villkoras på så sätt att det måste föreligga lagstadgad tystnadsplikt för uppgifterna hos mottagaren<sup>2</sup> samt att denne har förmåga att skydda uppgifterna mot obehörigt röjande.

### **II FRA:s synpunkter avseende utredningens tolkning av röjandebegreppet**

#### **8.9 Röjandebegreppet (s. 237)**

Utredningen gör bedömningen att det följer av lagtexten i OSL att ett utlämnande är en form av röjande, att uttrycket röja är ett neutralt begrepp i den meningen att det kan vara såväl tillåtet som otillåtet och att det inte krävs att mottagaren av uppgiften ska ha tagit del av den för att den ska betraktas som röjd. Utredningens tolkning av röjandebegreppet är inte förenlig med begreppets ordalydelse. I rättsfallet NJA 1991 s. 103 tolkar Högsta domstolen röjandebegreppet utifrån ordets språkliga innebörd. Utredningen utelämnar dock rättsfallet i detta avsnitt och fokuserar istället på att tolka förarbetsuttalanden. Utredningens övriga argument i avsnittet är inte övertygande. Utredningens ståndpunkt kan därmed ifrågasättas.

---

<sup>2</sup> Sekretess för uppgifter som lämnas till myndigheter med stöd av utredningens förslag till sekretessbrytande bestämmelse kommer att föras i över i den mån en primär sekretessbestämmelse som inte har en begränsad räckvidd (exempelvis 15 kap. 2 § OSL) eller om 11 kap. 4 a § OSL är tillämplig. För de privata tjänsteleverantörerna gäller tystnadsplikt enligt lagen (2020:914) om tystnadsplikt vid utkontraktering av teknisk bearbetning eller lagring av uppgifter. För säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter gäller även tystnadsplikt enligt 5 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) för både myndigheter och privata som bedriver säkerhetsskyddskänslig verksamhet.

## **FRA**

Utredningen lämnar inte något förslag till ändringar i OSL för att förtydliga att röjandebegreppet ska tolkas på det sätt utredningen påstår rörande utkontraktering av it-drift. Därmed blir utredningens behandling av röjandebegreppet och dess slutsats om innebörden av begreppet inte begränsat till enbart utkontraktering av it-drift. För det fall utredningens tolkning av begreppet blir rådande får det därmed konsekvens för all verksamhet som tillämpar OSL:s bestämmelser.

Konsekvenserna av utredningens syn på röjandebegreppet har inte utretts. FRA uppmärksammar vissa av de konsekvenser som utredningens tolkning riskerar att föra med sig i avsnitt 10.1.4. Dessa konsekvenser behöver behandlas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

### **10.1.3 En utkontraktering innebär att uppgifterna lämnas och därmed röjs (s. 280 f.)**

Utredningen anser att prejudikatet i NJA 1991 s. 103 inte kan sträckas till digital information. Utan vägledning av ny praxis kan denna ståndpunkt enligt FRA:s mening ifrågasättas.

### **10.1.4 Avtalsreglerad tystnadsplikt, kryptering och pseudonymisering (s. 281 ff.)**

FRA kan inte tolka avsnittet på annat sätt än att utredningens ståndpunkt är att krypterade uppgifter som en mottagare får i sin besittning är röjda, även när mottagaren saknar förmåga att dekryptera uppgifterna, eftersom utredningen menar att utlämnade uppgifter alltid är röjda även om någon inte tar del av dem (se avsnitt 8.9). Även om utredningen i avsnittet fokuserar på utkontrakterad it-drift utgår dess analys och slutsatser från hur röjandebegreppet ska tolkas generellt. Utan avgränsning i lag av begreppet till utkontrakteringssituationer blir utredningens uttalanden allmängiltiga.

Idag finns det kommersiella kryptografiska funktioner som är mycket starka. Vidare finns signalskydd – kryptografiska funktioner som godkänts av Försvarmakten enligt 3 kap. 5 § säkerhetsskyddsförordningen – som används när säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska kommuniceras till ett informationssystem utanför verksamhetsutövarens kontroll.

Att tala om att uppgifter som skyddas med sådana kryptografiska funktioner i praktisk och teoretisk bemärkelse är att anse som röjda är inte rimligt.

## **FRA**

FRA ifrågasätter inte att tjänsteleverantörer som sköter andras it-drift oftast har krypteringsnycklar för att kunna bearbeta den information som de ska ta hand om.<sup>3</sup> Det finns dock tjänster som kan utföras utan att tjänsteleverantören får del av några krypteringsnycklar, ett sådant exempel är lagringstjänster. Därutöver riskerar själva förmedlandet av information som är krypterad medföra att informationen anses som röjd med utredningens synsätt. Nedan ges, ej uttömmande, exempel på sådana situationer.

Vid utkontraktering av it-drift till tjänsteleverantören måste den information som ska hanteras förmedlas från myndigheten till tjänsteleverantören. Oavsett om informationen förmedlas via internet eller i annan it-infrastruktur kommer ägaren av infrastrukturen som sköter förmedlingen att få den krypterade informationen tillgängliggjord för sig. Enligt utredningens sätt att se på saken är uppgifterna därmed röjda för dem som förmedlar informationen trots att de inte tagit del av den.<sup>4</sup> Även myndighetsintern krypterad kommunikation mellan olika platser i landet blir på samma sätt att anse som röjd om den förmedlas via internet eller annans it-infrastruktur. Detsamma gäller krypterad kommunikation via radio.<sup>5</sup>

Utredningen har inte analyserat dessa aspekter i sin bedömning vilket är en brist. Dess bedömningar i denna del bör därför inte läggas till grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

### **12 Konsekvensutredning (s. 309 ff.)**

Utredningen har inte analyserat konsekvenserna av sina slutsatser om röjandebegreppet. Visserligen lämnar inte utredningen några lagförslag i den delen vilket gör att det inte föreligger ett formellt krav på konsekvensutredning av vad utredningens slutsats om röjandebegreppet kan få. Som FRA angett ovan är utredningens slutsats inte invändningsfri och riskerar att få konsekvenser vid förmedlande av information. FRA:s exemplifiering är dock inte uttömmande. Utredningens slutsatser kan exempelvis också få konsekvenser vid tillämpningen av brottsbalkens bestämmelser. Genom sin behandling av röjandebegreppet ger utredningen begreppet en innebörd som inte kan utläsas ur dess ordalydelse eller för tillfället gällande praxis. Därför är det en brist att utredningen inte

---

<sup>3</sup> Det kan dock inte uteslutas att det i framtiden kan komma att finnas teknisk möjlighet att utföra bearbetning av information i någon mån utan att dekryptera uppgifterna.

<sup>4</sup> För det fall informationen utgör säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inträder en skyldighet enligt 2 kap. 10 § säkerhetsskyddsförordningen att skyndsamt anmäla till Säkerhetspolisen om en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift kan ha röjts. Med utredningens tolkning kommer sådan skyldighet att föreligga i markant större omfattning än i dag.

<sup>5</sup> Informationen tillgängliggörs för alla med radiomottagare, vilket kan vara allt från radioamatörer till främmande makts signalspaningsorganisationer.

## **FRA**

analyserat effekterna av sina slutsatser och behovet av att i lag förtydliga vad som bör gälla.

### **III FRA:s synpunkter avseende utredningens tolkning av begreppet säkerhetsskyddsklassificerad uppgift**

#### **10.3.8 Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter (s. 303 f.)**

Det framgår både av säkerhetsskyddslagens ordalydelse<sup>6</sup> samt dess förarbeten, vilka även utredningen lyfter fram, att en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift är sekretessbelagd enligt t.ex. 15 kap. 2 § OSL. Trots detta gör utredningen en annan tolkning av begreppet. FRA instämmer inte i utredningens tolkning av vad som utgör en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift.

### **IV Allmänt om FRA**

FRA är en civil myndighet under Förvarsdepartementet med ca 850 anställda. 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.

FRA löser signalspaningsuppdragen genom inhämtning av signaler i elektronisk form vid ett antal anläggningar på olika platser i Sverige samt från flygplan och fartyg. Uppdragsgivarna (regeringen m.fl.) är fortlöpande i behov av underrättelserapportering och signalspaningsverksamheten bidrar kontinuerligt till att skydda Sverige och svenska intressen.

---

<sup>6</sup> Enligt 1 kap. 2 § andra stycket säkerhetsskyddslagen anges att med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig.

## **FRA**

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.

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

Uppgifter rörande FRA:s verksamhet omfattas till stora delar av sekretess bl.a. enligt 15 kap. 2 § OSL.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> För uppgifter i allmän handling rörande underrättelseverksamhet gäller sekretess i 95 år.

---

I detta ärende har beslutat generaldirektören Björn Lyrvall. I den slutliga handläggningen har också överdirektören Charlotta Gustafsson, chefsjuristen Michaela Dráb, biträdande chefsjuristen Jessica Sjöstrand, avdelningschefen Gunnar Hellenius (avd T) samt juristen Kári Ólafsson (avd V) deltagit, tillika föredragande.

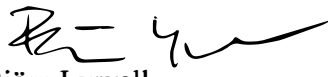
---

<sup>7</sup> 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.

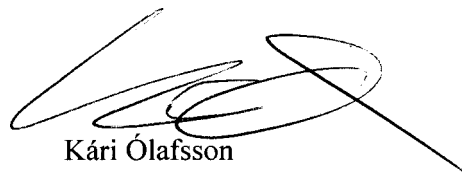
<sup>8</sup> 1 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

**FRA**

Försvarets radioanstalt



Björn Lyrvall



Kári Ólafsson

Sändlista

För kännedom

Försvarsdepartementet/Sund

Försvarsdepartementet/Rättssekretariatet

Internt FRA

GD

ÖD

Chefsjuristen

Biträdande chefsjuristen

C Plan

C PS

C KOM

C SÄK

AC