

Datum
2020-10-12Diarienummer
2020-14727-4Mottagare
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 StockholmEr referens
A2020/01490/ARM

Betänkandet SOU 2020:38 Ökad trygghet för visseblåsare

Inledning

Säkerhetspolisen är positiv till att skyddet för visseblåsare stärks. Med hänsyn till att utredningen inte i tillräckligt hög utsträckning beaktat Sveriges säkerhet och behovet av att skydda säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter samt då det saknas ordentliga överväganden även i andra delar avstyrker Säkerhetspolisen dock att förslaget i dess nuvarande utformning ligger till grund för lagstiftning. Säkerhetspolisen menar att bristerna i utredningen gör att det inte fullt ut går att överblicka vilka konsekvenser det skulle innebära om utredningens förslag blir lag.

Under alla omständigheter behöver säkerhetskänslig verksamhet och rapportering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter undantas från lagens tillämpningsområde. Säkerhetspolisen ifrågasätter vidare om den föreslagna implementeringen av direktivet är förenlig med Sveriges förpliktande internationella åtaganden om säkerhetsskydd bl.a. i förhållande till just EU.

Undantagen för nationell säkerhet och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter

Enligt artikel 3 (2) får direktivet inte påverka medlemsstaternas ansvar att säkerställa nationell säkerhet eller deras befogenheter att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen. I synnerhet får det inte tillämpas på rapporter om överträdelse av upphandlingsregler som avser försvars- eller säkerhetsaspekter, såvida de inte omfattas av relevanta unionsakter.

Av artikel 3 (3a) följer vidare att direktivet inte påverkar tillämpningen av unionsrätten eller nationell rätt när det gäller skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Datum

2020-10-12

Diarienummer

2020-14727-4

Utredningen har trots dessa undantag från direktivets tillämpningsområde kommit fram till slutsatsen att verksamhet som rör nationell säkerhet inte bör undantas från lagens tillämpningsområde. I betänkandet (s. 115) motiveras detta med att ett sådant generellt undantag skulle innebära att det i verksamheter som rör nationell säkerhet skulle saknas skydd för rapportering av missförhållanden om sådant som inte alls har med nationell säkerhet att göra samt att det skulle skapa svårigheter när det gäller gränsdragningen mellan verksamhet som rör nationell säkerhet och verksamhet som inte rör nationell säkerhet.

Det är förvånande att utredningen i detta sammanhang helt tycks ha förbisett den svenska säkerhetsskyddslagen (2018:585). Säkerhetsskyddslagen gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). De delar av en verksamhetsutövers totala verksamhet som inte uppfyller något av dessa rekvisit utgör inte säkerhetskänslig verksamhet. Den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd (säkerhetsskyddanalys). Alla verksamhetsutövare som omfattas av säkerhetsskyddslagen har med andra ord en skyldighet att kartlägga vilka delar av verksamheten som är säkerhetskänsliga. Genom att undanta säkerhetskänslig verksamhet från den föreslagna lagens tillämpningsområde skulle man alltså komma tillrätta med båda de problem som utredningen lyfter i betänkandet.

I säkerhetsskyddslagen regleras bl.a. skyddet av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Sådana uppgifter kan antingen vara av betydelse för Sveriges säkerhet eller säkerhetskänsliga för andra stater eller mellanfolkliga organisationer och som Sverige genom säkerhetsskyddsöverenskommelser har åtagit sig att skydda. Sådana överenskommelser gäller idag i förhållande till ett trettiotal stater och vissa mellanfolkliga organisationer, bl.a. EU och NATO.

Behörig att ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter är endast den som har bedömts pålitlig från säkerhetssynpunkt, har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd och behöver uppgifterna för att kunna utföra sitt arbete eller på annat sätt delta i den säkerhetskänsliga verksamheten.

Genom att inte uttryckligen undanta säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter från den föreslagna lagens tillämpningsområde, trots undantaget i direktivet, kommer rapportering av sådana uppgifter att kunna ske till personer som inte är behöriga att ta del av dem. I detta sammanhang är det värt att notera att en visseblåsare enligt direktivet ska ha möjlighet att rapportera överträdelse inte bara till den egna organisationen och svenska myndigheter utan även till EU:s institutioner, organ och byråer samt i vissa fall offentliggöra uppgifterna.

Datum

2020-10-12

Diarienummer

2020-14727-4

Säkerhetspolisen har svårt att se att detta är förenligt med såväl direktivet som Sveriges internationella åtaganden om säkerhetsskydd inklusive det i förhållande till EU. I avsnitt 25 i ingressen framgår det även uttryckligen att direktivet inte bör tillämpas på rådets beslut 2013/488/EU eller kommissionens beslut (EU, Euratom) 2015/444 som rör just skyddet av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter.

Förslaget i betänkandet är inte tillräckligt för att värna Sveriges nationella säkerhet och väsentliga säkerhetsintressen

Utredningens förslag att i stället värna Sveriges nationella säkerhet och väsentliga säkerhetsintressen genom undantag från ansvarsfriheten och förbudet mot repressalier är inte tillräckligt. Att koppla ansvarsfriheten till meddelarfriheten gör att skyddet för såväl Sveriges säkerhet som säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter blir alltför svagt.

Meddelarfrihet (som är en del av tryckfriheten) syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt kulturellt skapande. Till följd av tryckfrihetens grundlagsskyddade ställning i svensk rätt omfattar meddelarfriheten en möjlighet att i vissa fall lämna säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter för publicering. Det är t.ex. möjligt att meddela uppgifter som omfattas av försvarssekretess så länge meddelaren inte samtidigt gör sig skyldig till vissa särskilt kvalificerade brott.

Visselblåsardirektivet har ett helt annat syfte nämligen att stärka kontrollen av efterlevnaden av unionsrätten och unionspolitiken. De överväganden som gjorts vid utformningen av meddelarfriheten kan därför inte anses giltiga vid en avvägning mellan nationell säkerhet och väsentliga säkerhetsintressen å ena sidan och rätten för visselblåsare att rapportera uppgifter å andra sidan.

Säkerhetspolisen ifrågasätter även om ansvarsfrihetsbestämmelsen utifrån författningstextens lydelse överhuvudtaget har den innebörd som utredningen avsett (se s. 688 i betänkandet). Genom att koppla ansvarsfriheten till en gärning ”rapporterat information som omfattas av tystnadsplikt” kommer den att inte bara omfatta brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken utan även andra brott t.ex. brott enligt 19 kap. brottsbalken. Utredningen tycks även ha förbiset att meddelarfriheten inte bara inskränks i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) utan även direkt i 7 kap. 22 § första stycket 1 tryckfrihetsförordningen. Som Säkerhetspolisen läser ansvarsfrihetsbestämmelsen innebär den t.ex. att en visselblåsare anställd hos en enskild verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet (tystnadsplikt följer av 5 kap. 2 §

Datum

2020-10-12

Diarienummer

2020-14727-4

säkerhetsskyddslagen) i samband med rapportering kan begå spioneri (även grovt brott) utan att kunna fällas till ansvar.

Mot bakgrund av de brister som redogjorts för ovan och då det saknas ordentliga överväganden även i andra delar, t.ex. när det gäller direktivets undantag för advokatsekretess och straffprocesslagstiftning, avstyrker Säkerhetspolisen att förslaget i dess nuvarande utformning ligger till grund för lagstiftning. Säkerhetspolisen menar att dessa brister i kombination med att utredningen föreslår ett generellt tillämpningsområde för den nya lagen gör att det inte fullt ut går att överblicka vilka konsekvenser det skulle innebära om utredningens förslag blir lag.

Under alla omständigheter behöver säkerhetskänslig verksamhet och rapportering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter undantas från lagens tillämpningsområde. I detta sammanhang är det värt att notera att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter även kan förekomma hos verksamhetsutövare som inte bedriver säkerhetskänslig verksamhet men som får del av sådana uppgifter t.ex. inom ramen för ett säkerhetsskyddsavtal. Det är därför inte tillräckligt att endast undanta säkerhetskänslig verksamhet från den föreslagna lagens tillämpningsområde.