



### **Promemorian Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning (Ds 2009:1)**

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har granskat förslagen i promemorian främst utifrån sin uppgift att utöva tillsyn ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv.

Förslagen, som grundas på riksdagens tillkännagivande och den politiska överenskommelse som träffats av de partier som ingår i regeringen, är självfallet välkomna eftersom de stärker rättssäkerheten och integritetsskyddet jämfört med den lagstiftning som trätt i kraft den 1 januari 2009.

Nämnden noterar med tillfredsställelse att propositionen Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. (prop. 2006/07:133), genom vilken nämnden med sina uppgifter inrättats, har utgjort mall för utformningen av väsentliga delar av förslagen.

Nämnden har dock synpunkter på hur förslagen i promemorian har utformats. Den faktiska och rättsliga innebörden av vissa av förslagen har inte beaktats fullt ut i promemorian. Inte heller har det i promemorian fullt ut beaktats i vad mån förslagen uppfyller de krav som Europakonventionen ställer på en författningsreglering på området.

### **Begränsningen av inriktande myndigheter**

Promemorians förslag innebär att Försvarets radioanstalt får bedriva signalspaning efter inriktning endast av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.

Exempelvis Totalförsvarets forskningsinstitut och Inspektionen för strategiska produkter avskärs således från den vedertagna möjlighet de under lång tid har haft att kunna inrikta landets underrättelseinhämtning genom signalspaning.

Förslaget innebär även att Säkerhetspolisen, som har det fundamentala ansvaret för att med konkreta medel möta olika slags hot mot rikets och enskildas säkerhet, skärs av från möjligheten att inrikta den aktuella underrättelseinhämtningen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ifrågasätter om de säkerhetspolitiska konsekvenserna av förslaget har beaktats tillfredsställande. Bland de länder vi från svensk sida vill jämföra oss med bedrivs naturligen underrättelseverksamhet avseende hot i syfte att de inhämtade underrättelserna ska kunna bilda beslutsunderlag för de myndigheter som har getts till uppgift att möta upptäckta hot. Det är med andra ord intresset av att skydda rikets och enskildas säkerhet som är själva anledningen till att underrättelseverksamheten behövs och har inrättats.

Förslaget innebär dock tvärtom att möjligheten att vidta konkreta säkerhetsåtgärder till skydd för rikets och enskildas säkerhet försvagas. I den vidare beredning av förslaget behöver det därför med betydande eftertanke övervägas lösningar som möjliggör att det vid inriktningen av underrättelseverksamheten kan fullödigt beaktas säkerhetstjänstens behov av underrättelser. Vidare bör det eftersträvas lösningar som medger att underrättelser kan effektivt delges säkerhetstjänsten så att rikets och enskildas säkerhet kan upprätthållas. Nämnden noterar i detta sammanhang att de ändamål för vilka signalspaning enligt promemorian föreslås få bedrivs omfattar de sakområden för vilka de myndigheter som inte längre ska få ge inriktningar är ansvariga.

Det kan betonas att en begränsning av antalet inriktande myndigheter i sig inte stärker rättssäkerheten eller integritetsskyddet eftersom staten ju ändå med förslaget, genom Försvarets radioanstalt, ges rätt att med signalspaning inhämta aktuell information. Det är ur ett europakonventionsperspektiv dock väsentligt att integritetsingripande underrättelseinhämtning används väl avgränsat till att möta konkreta och väl definierade säkerhetshot. Promemorians förslag innebär emellertid att inhämtningen i mindre mån ska syfta till att möta konkreta säkerhetshot. Förslaget kan således sägas innebära att förenligheten med Europakonventionens krav försvagas.

### **Statens tillgång till internationella telekommunikationer**

Promemorians förslag innebär att ett statligt organ för tillsyn av signalspaning ska ges rådighet över en kopia av internationella telekommunikationer som teleoperatörer ska överföra till s.k. samverkanspunkter.

Med andra ord innebär förslaget att tillsynsorganet ska ta aktiv del i den verkställighet som det har till uppgift att utöva tillsyn över. Tillsynsorganet ska med förslaget utföra uppgiften att slå på och av vilka internationella telekommunikationer som ska ledas vidare till Försvarets radioanstalt.

Enligt Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens kan ett tillsynsorgan självfallet inte ges till uppgift att ta del i den verkställighet det har tillsyn över.

Ur rättssäkerhetssynpunkt innebär dock promemorians förslag en viss förbättring. Försvarets radioanstalt ska ju inte, såsom med den redan antagna lagstiftningen, ges en egen fullständig och oavbruten tillgång till samtliga internationella telekommunikationer.

Nämnden måste dock framhålla att även med den föreslagna lösningen så ges staten som sådan total tillgång till de internationella telekommunikationerna. Detta har naturligtvis fortsatt betydelse vid prövning av om Sverige kan anses uppfylla kraven på förutsättningarna för ingrepp i rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Mot den angivna bakgrunden bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas i vad mån aktuella teleoperatörer bör till Försvarets radioanstalt för signalspaning enbart avleda den telekommunikationstrafik som omfattas av domstols tillstånd, vilket är en ordning som redan gäller i fråga om hemliga teletvångsmedel och som torde vara den vedertagna bland länder som bedriver signalspaning av detta slag och som vi från svensk sida vill jämföra oss med.

### **Domstolsprövningen**

Promemorians förslag innebär att det ska inrättas en ny specialdomstol, Försvarsunderrättelsesdomstolen. Domstolen ska ha endast en ordinarie domare. Försvarets radioanstalt ska vara sökande i samtliga ärenden, inte bara i fråga om regeringens behov av underrättelseinhämtning utan också i de ärenden som angår andra myndigheters operationer. Någon motpart ska inte finnas, inte ens i form av ett offentligt ombud. Domstolens avgöranden ska inte kunna överklagas av vare sig dem som signalspaningen riktas mot eller den myndighet som begärt signalspaningen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ifrågasätter av flera skäl förslaget att inrätta en specialdomstol av angivet slag.

Till en början kan det ifrågasättas om en domstol med en enda ordinarie domare som utses av regeringen och vars beslut inte kan överklagas kan anses

utgöra en oberoende domstol, inte minst ur ett europakonventionsperspektiv. Det skulle kunna hävdas bland annat att regeringen härigenom får möjlighet att bestämma vem som ska handlägga de integritetskänsliga frågorna om tillstånd till signalspaning. En annan risk med en specialdomstol är att en sådan efter en tid kan bli så nära förbunden med verksamheten att dess självständiga prövning av tillståndsfrågan kan komma att ifrågasättas. Av dessa skäl anser nämnden att lösningen med en specialdomstol inte bör komma i fråga.

Även med hänsyn till vikten av att vinna och upprätthålla allmänhetens förtroende för att beslut om tillstånd till signalspaning prövas av en oberoende domstol, framstår lösningen med en specialdomstol som olämplig.

Även förslaget att domstolens avgöranden inte kan överklagas kan ifrågasättas redan på den grunden att avgöranden som går den ansvariga operativa myndigheten emot bör kunna överprövas eftersom en prejudikatsbildning annars inte möjliggörs.

I promemorian hävdas att domstolens sammansättning innebär att enskildas integritetsintressen tas tillvara och att det därför inte är påkallat med offentliga ombud. Det ska dock framhållas att en domstols organisation och bemanning aldrig kan anföras som skäl för att inte upprätthålla en process med två parter. De skäl som motiverat att offentliga ombud deltar i ärenden om hemliga tvångsmedel, att ta tillvara enskildas i allmänhet intressen, är minst lika giltiga i fråga om signalspaning. Sådan avlyssning eller övervakning riktas ju mot hela flöden av telekommunikationer och inte mot en viss teleadress. Nämnden anser mot bakgrund av det anförda att offentligt ombud bör medverka vid prövning av tillstånd till signalspaning.

Istället för att inrätta en specialdomstol av angivet slag bör tillståndsprövningen kunna ske inom den befintliga domstolsorganisationen. En sådan lösning skulle bättre uppfylla rättsstatens krav och skulle dessutom ha organisatoriska och ekonomiska fördelar. Såväl de allmänna domstolarna som förvaltningsdomstolarna har god erfarenhet att pröva frågor av skiftande karaktär och redan idag prövar de frågor om ingrepp i telekommunikationer och annan förtrolig kommunikation vilka omgärdas av stark sekretess. Att inrätta en eller flera särskilda avdelningar inom den nuvarande domstolsorganisationen är således både det mest naturliga och lämpliga. Med en sådan lösning skulle även medges en behövlig prejudikatbildning genom överprövning av förstainstansdomstolens avgöranden.

Som nämnts är det enligt förslaget Försvarets radioanstalt som alltid ska ansöka om tillstånd för verkställighet av signalspaning oavsett om det är regeringen, Regeringskansliet eller Försvarmakten som både faktiskt och

rättsligt har behov av inhämtningen. Detta är enligt nämnden svårt att förena med väsentliga och bärande principer för statsförvaltningen. Varför ska Försvarets radioanstalt, som inte har några egna underrättelsebehov och som inte har något ansvar för de operationer i vilka behov av underrättelser finns, vara ett renodlat ombud för de operativt ansvariga myndigheterna? Varför ska Försvarets radioanstalt argumentera för en annan operativt ansvarig myndighets räkning samtidigt som denna myndighet måste tillhandahålla Försvarets radioanstalt allt sitt operativa underlag och all sin argumentation?

En lösning för regeringens behov – regeringen kan självfallet inte som sådan uppträda inför domstol – kan åstadkommas i särskild ordning, t.ex. genom att en enhet inom Regeringskansliet får uppgiften att ansöka för regeringens räkning. I övrigt bör enligt sedvanlig ansvarsfördelning inom staten den myndighet som bedriver och ansvarar för en operation eller har behov av underrättelser för sin verksamhet själv föra sin talan inför domstolen, istället biträdd av Försvarets radioanstalt ifråga om den myndighetens särskilda kompetens i aktuella tekniska frågor.

Promemorians förslag om interimistiska beslut om tillstånd till signalspaning (se nedan) innebär att befattningshavare vid Försvarets radioanstalt på ansökan av den egna myndigheten ska kunna ge myndigheten tillstånd. Även i detta avseende uppnås en bättre ordning om ansökan görs av någon annan än radioanstalten själv.

Det kan vidare redan här noteras att med förslaget så ska Försvarets radioanstalt även utföra uppgiften att underrätta enskilda och förstöra material i ärenden som tillhör andra myndigheter. Ett sådant meningslöst dubbelarbete kan naturligtvis inte vara motiverat. Detta särskilt som att det uppstår omfattande frågor om överföring av sekretess mellan den ansvariga myndigheten och Försvarets radioanstalt utan att dessa frågor motsvaras av någon reell nytta. Frågor om arbetsfördelningen och spridningen av känslig information har självfallet avgörande betydelse för rättssäkerheten samt skyddet av enskildas integritet och rikets säkerhet.

### **Interimistiska beslut**

Promemorians förslag innebär som redan nämnts att befattningshavare vid Försvarets radioanstalt ska genom interimistiska beslut kunna ge sin egen myndighet tillstånd till signalspaning i brådskande fall och därefter underställa tillstånden en domstolsprövning. Det föreslås inte någon skyldighet att till ett tillsynsorgan anmäla om verkställigheten har avbrutits innan domstolsprövningen har kunnat ske. Det ska här anmärkas att lagstiftaren nyligen har

gjort det ställningstagandet att en sådan anmälan till tillsynsorgan ska ske vad gäller interimistiska beslut enligt lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott, vilka avbrutits innan de prövats av domstol. Avsikten är att en sådan anmälan till tillsynsorgan ska förebygga missbruk av och upprätthålla allmänt förtroende för möjligheten att fatta interimistiska beslut.

### **Skyldigheten att förstöra inhämtad information**

Promemorians förslag innebär att, utöver de bestämmelser som finns i den redan antagna lagen, förstöringsskyldighet ska gälla för upptagning eller uppteckning av signalspaning om innehållet avser uppgifter lämnade vid bikt eller enskild själavård. Dock ska denna skyldighet inte gälla om det finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i sin tillsynsverksamhet anmärkt att förstörande av uppgifter inte sällan är ägnat att försvaga rättssäkerheten och skyddet av den personliga integriteten. Även om informationen av integritetsskyddsskäl bör göras otillgänglig för operativ användning så innebär naturligtvis en total förstöring av informationen att tillsyn och kontroll i efterhand omöjliggörs och att enskilda personer i praktiken får en begränsad tillgång till effektivt rättsmedel i fråga om vad som kan ha utgjort en lagstridig inhämtning eller behandling av informationen.

Promemorian intar som en konsekvens av sitt angivna förslag den betänkliga ståndpunkten att någon underrättelseskyldighet till enskild (se nedan) inte kan aktualiseras med avseende på uppgifter som omfattas av förstöringsskyldighet eftersom en sådan underrättelseskyldighet skulle förutsätta att uppgifterna bevaras i någon mån.

Nämnden rekommenderar att det i den vidare beredningen övervägs om det finns skäl att istället ha en ordning som innebär att uppgifter genom gallring inte längre är tillgängliga för operativ verksamhet samtidigt som uppgifterna i relevant omfattning bevaras för bland annat tillsyn och kontroll.

### **Skyldigheten att underrätta enskilda**

Promemorians förslag innebär att om det vid signalspaning har använts ”sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person” så ska den person som sökbegreppen avser underrättas om detta.

Förslaget att det är ”den person som sökbegreppet avser” som ska underrättas om signalspaningen måste sättas i fråga. Den person som sökbegreppet avser behöver ju nämligen inte själv ha varit utsatt för något intrång i sina förtroliga kommunikationer. Det vore naturligare att låta en underrättelseskyldighet gälla sådana enskilda vars förtroliga kommunikationer har blivit föremål för ingrepp genom signalspaning. Exempelvis i fråga om ett sökbegrepp som anses ”direkt hänförligt till” personen A så behöver det ju inte vara A:s egen kommunikation som har inhämtats. Det kan istället vara kommunikation mellan personerna B och C som har inhämtats med användning av ett sökbegrepp ”direkt hänförligt till” A.

Det kan i sammanhanget noteras att utgångspunkterna för den föreslagna underrättelseskyldigheten inte överensstämmer med den föreslagna s.k. utredningsskyldigheten eftersom den senare avser en kontroll på begäran enbart av en sådan enskild vars kommunikation har utsatts för signalspaning.

Som berörts i föregående avsnitt innebär förslaget att underrättelseskyldighet till enskild inte ska föreligga med avseende på uppgifter som omfattas av förstöringsskyldighet, något som är motsägelsefullt eftersom det i sådana fall naturligtvis finns ett påtagligt stärkt antagande om att en verklig integritetskränkning har skett, t.ex. i fall av bikt eller enskild själavård.

Det kan vidare påpekas att promemorians förslag innebär att tidpunkten för underrättelseskyldighetens inträdande ska vara när det inhämtningsuppdrag inom vilket sökbegreppet använts har avslutats. Med hänsyn till att underrättelseinhämtningsuppdrag kan pågå under mycket lång tid så kan det därför dröja många år innan underrättelseskyldigheten inträder. Detta har naturligtvis betydelse i fråga om preskriptionstider för åtal och skadestånd, m.m. och därmed för möjligheten att i praktiken använda en underrättelse som utgångspunkt för att uppnå Europakonventionens krav på tillgång till effektivt nationellt rättsmedel.

Med hänsyn till vad som nu anförts kan det ifrågasättas om förslaget till underrättelseskyldighet över huvud taget är meningsfullt. I likhet med vad som gäller för hemliga tvångsmedel på Säkerhetspolisens ansvarsområde bör det övervägas att inte införa en underrättelseskyldighet utan att ge varje enskild person rätt att begära en kontroll av om han eller hon har utsatts för signalspaning och om den i så fall har skett i enlighet med lag eller annan författning.

## **Enskilda personers rätt att begära en kontroll**

Promemorians förslag innebär att tillsynsorganet ska vara skyldigt att på begäran av en enskild person kontrollera om hans eller hennes kommunikation har inhämtats genom signalspaning och utreda om inhämtning och behandling av inhämtade uppgifter skett i enlighet med lag.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har redan en sådan kontrolluppgift med avseende på hemliga tvångsmedel och Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling. Rätten för enskilda att begära nämndens kontroll har inrättats för att Sverige ska leva upp till Europakonventionens krav på tillgång till effektivt nationellt rättsmedel.

Nämnden noterar med tillfredsställelse att den i promemorian föreslagna rätten för enskilda att begära en kontroll avseende signalspaning är utformad efter mönster av nämndens uppgift.

Förslaget innebär att det föreslagna tillsynsorganet ska, i likhet med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, företa kontroller som innefattar också en laglighetsprövning. Emellertid har det i promemorian inte fullt ut beaktats de författningsbestämmelser som gör att möjligheten att begära en kontroll av nämnden innebär ett effektivt nationellt rättsmedel.

Det avgörande är att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden enligt sin instruktion också är skyldig att agera på grundval av sin kontroll.

Om nämnden uppmärksammar felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot en fysisk eller en juridisk person, ska nämnden anmäla det till Justitiekanslern.

Om nämnden i sin verksamhet uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott, ska nämnden anmäla det till Åklagarmyndigheten (Riksåklagarens kansli) eller annan behörig myndighet.

Om nämnden finner omständigheter som Datainspektionen bör uppmärksammas på, ska nämnden anmäla det till inspektionen.

Nämnden ska vidare samråda med den berörda myndigheten innan en anmälan görs. Till anmälan ska nämnden foga sin utredning. Efter det att anmälan har gjorts ska nämnden lämna myndigheten det biträde som behövs.

Enligt en särskild bestämmelse i instruktionen för Justitiekanslern ska denne pröva anmälningar från Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om



felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten. Om Justitiekanslern finner att det som har förekommit kan föranleda skadeståndsansvar för staten ska Justitiekanslern bereda den som berörs tillfälle att framställa skadeståndsanspråk mot staten.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden kan konstatera att några bestämmelser som de nyss nämnda, och som är av betydelse för frågan om effektivt nationellt rättsmedel, inte behandlas i promemorian.

Som redan påpekats ovan är den föreslagna skyldigheten att förstöra information inhämtad genom signalspaning ägnad att undergräva enskilds rätt till effektivt nationellt rättsmedel genom rätt att begära en kontroll.

### **Ikraftträdande**

I promemorian föreslås inga övergångsbestämmelser i fråga om tillsyn och kontroll.

Den lagstiftning som gäller för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden innebär att nämnden på begäran av enskild är skyldig att granska också förhållanden före nämndens inrättande. Även vid sin tillsyn på eget initiativ är nämnden oförhindrad att granska äldre förhållanden.

---

Detta yttrande har beslutats av nämnden. I beslutet har ledamöterna Anders Eriksson, ordförande, Göran Håkansson, Birgitta Carlsson, Linnéa Darell, Susanne Eberstein, Berit Jóhannesson, Alf Karlsson och Rolf Åbjörnsson deltagit. Föredragande har varit chefsjuristen Eva Melander Tell.

Anders Eriksson

Eva Melander Tell