

Lagrådsremiss

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – åtgärder med anledning av Europadomstolens dom

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 29 februari 2024

Carl-Oskar Bohlin

Maria Diamant
(Försvarsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt. Lagändringarna syftar till att ta om hand de brister som Europadomstolen funnit i den svenska lagstiftningen om och tillämpningen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Förslaget innebär bl.a. följande.

- En bestämmelse införs som innebär att en upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter i vissa fall ska förstöras.
- Ett nytt villkor ställs upp vid överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands som innebär att den personliga integriteten ska beaktas vid sådan överföring.
- Ett nytt beslutandeorgan inrättas i Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten som på begäran av en enskild ska kontrollera om den enskildes meddelanden har inhämtats och, om så är fallet, huruvida det har skett i enlighet med lag samt lämna en motiverad underrättelse om att kontrollen har utförts.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024 respektive den 1 januari 2025.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt	7
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Signalspaning – en översikt av verksamheten och regelverket	8
4.1	Vad är signalspaning?	8
4.2	Försvarets radioanstalt.....	9
4.2.1	Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet	10
4.2.2	Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet	12
4.2.3	Försvarets radioanstalts internationella samarbete.....	12
4.3	Nuvarande reglering	13
4.3.1	Inriktning och ändamål för signalspaning	13
4.3.2	Inhämtning av signaler	14
4.3.3	Signalspaning kräver tillstånd	15
4.3.4	Förstöringsskyldighet	17
4.3.5	Rapportering	18
4.3.6	Underrättelseskyldighet.....	18
4.3.7	Kontroll och tillsyn.....	19
4.3.8	Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling.....	21
4.3.9	Internationellt samarbete	21
5	Europadomstolens dom.....	23
6	Internationella aspekter	25
6.1	Sveriges samarbete med Nato	25
6.2	Några internationella jämförelser	26
7	Åtgärder för att ta om hand identifierade brister	29
7.1	En bestämmelse om förstöring av uppgifter som inte är personuppgifter	29
7.2	Den personliga integriteten ska beaktas vid överföring av personuppgifter till ett annat land eller en internationell organisation	31
7.3	Kontroll på begäran av en enskild ska utföras av ett nytt beslutandeorgan	34
7.4	Det bör preciseras i lag att underrättelsen till den enskilde efter genomförd kontroll ska innehålla en motivering	41
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	44

9	Konsekvenser	45
10	Författningskommentar	46
10.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	46
10.2	Förslaget till lag om ändring av lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt	49
Bilaga 1	Sammanfattning av delbetänkandet Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom (SOU 2023:51)	50
Bilaga 2	Delbetänkandets lagförslag.....	53
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	56

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
2. lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs att 7 och 10 a §§ lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

En upptagning eller uppteckning av uppgifter som har inhämtats enligt denna lag eller som signalspaningsmyndigheten har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete ska omgående förstöras om innehållet

1. *berör en viss fysisk person och* 1. har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 §, verksamhet som avses i 1 §,

2. avser uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, eller som omfattas av efterforskningsförbudet i 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen,

3. omfattar uppgifter i sådana meddelanden mellan en person som är misstänkt för brott och hans eller hennes försvarare vilka skyddas enligt 27 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken, eller

4. avser uppgifter lämnade under bikt eller enskild själavård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för syften som anges i 1 § andra stycket.

10 a §²

Kontrollmyndigheten är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning enligt denna lag och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. *Kontrollmyndig-*

Ett särskilt beslutandeorgan i kontrollmyndigheten är *skyldigt* att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning enligt denna lag och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i

¹ Senaste lydelse 2021:1173.

² Senaste lydelse 2009:967.

heten ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts.

enlighet med lag. *Beslutandeorganet ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts. Under rättelsen ska innehålla en motivering.*

Beslutandeorganet får besluta att inhämtning avseende den som begärt kontrollen ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med tillstånd som lämnats enligt denna lag.

Ledamöterna i beslutandeorganet utses av regeringen för en bestämd tid. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha motsvarande juridisk erfarenhet. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025 i fråga om 10 a § och i övrigt den 1 juli 2024.

2. Det särskilda beslutandeorganet i kontrollmyndigheten ska efter ikraftträdandet handlägga ärenden enligt 10 a § som har inletts hos kontrollmyndigheten.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 20 § lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap. 20 §

Personuppgifter som behandlas med stöd av denna lag får föras över till ett annat land eller en internationell organisation endast om det är nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet och

1. överföringen riktas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation,

2. sekretess inte hindrar en överföring, *och*

3. mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna.

2. sekretess inte hindrar en överföring,

3. mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna, *och*

4. *överföringen inte innebär ett oproportionerligt intrång i den registrerades personliga integritet.*

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att överföring får ske även i andra fall än som anges i första stycket 1.

Regeringen får också besluta om sådan överföring i ett enskilt fall.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

3 Ärendet och dess beredning

Europadomstolen i stor sammansättning (Grand Chamber) fann den 25 maj 2021 i sitt avgörande i målet Centrum för rättvisa mot Sverige (35252/08) att den svenska lagstiftningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i huvudsak är förenlig med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), men slog samtidigt fast att det finns brister i några avseenden.

Den 14 juli 2022 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (dir. 2022:120). En del av utredningsuppdraget var att analysera vilka åtgärder som bör vidtas för att ta om hand de brister som Europadomstolen funnit. Till utredaren knöts en parlamentarisk referensgrupp. Utredningen, som antagit namnet Utredningen om översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, överlämnade i september 2023 sitt delbetänkande Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom (SOU 2023:51). Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag i övriga delar senast den 1 september 2024.

En sammanfattning av förslagen i delbetänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*.

Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Försvarsdepartementet (Fö2023/01467).

Vid riksdagens slutbehandling av regeringens skrivelse Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (skr. 2017/18:70) tillkännagav riksdagen till regeringen det som försvarsutskottet anfört om att regeringen bör se över möjligheten att ge Inspektionen för strategiska produkter rätt att inrikta signalspaning från Försvarets radioanstalt (bet. 2017/18:FöU5 punkt 3, rskr. 2017/18:178 och rskr. 2017/18:179). Regeringen har för avsikt att återkomma till den frågan.

4 Signalspaning – en översikt av verksamheten och regelverket

4.1 Vad är signalspaning?

Signalspaning är en metod för teknisk inhämtning av signaler i elektronisk form. Inhämtningen kan ske både i eter och i tråd (kabel). Den inhämtade informationen bearbetas och analyseras vilket resulterar i underrättelser som rapporteras till berörda uppdragsgivare och myndigheter.

Möjligheten att använda signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet regleras framförallt i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Signalspaningsverksamheten är underkastad flera begränsningar, som att den bara får ske i vissa angivna syften och att dess inriktning endast får anges av vissa utpekade aktörer. All inhämtning av elektroniska signaler genom signalspaning kräver även tillstånd från Försvarsunderrättelsedomstolen. Därutöver har en särskild kontrollmyndighet i uppgift att kontrollera att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet följs.

4.2 Försvarets radioanstalt

Försvarets radioanstalt är en civil myndighet under Försvarsdepartementet som bedriver signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Myndigheten har sedan bildandet år 1942 bedrivit signalspaning mot eterburna signaler. Sedan år 2009, när lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet trädde i kraft, bedriver myndigheten även signalspaning mot trådburna signaler.

Bestämmelser om Försvarets radioanstalts verksamhet finns utöver i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (fortsättningsvis signalspaningslagen) även bland annat i lagen (2000:130) och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet, förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (FRA-PuL).

Försvarets radioanstalts uppgifter framgår av förordningen (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt. Enligt 1 § har Försvarets radioanstalt till uppgift att bedriva signalspaning enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och anslutande förordning. Av 2 § framgår att Försvarets radioanstalt särskilt ska följa förändringen av signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet, fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamheten samt utföra matematiska bedömningar av kryptosystem för totalförsvaret. Försvarets radioanstalt ska vidare upprätthålla kompetensen för de nationella behoven i fråga om kryptologi (2 a §) samt biträda andra myndigheter vid värdering, utveckling, anskaffning och drift av signalspaningssystem (3 §). Försvarets radioanstalt ska också stödja Försvarsmakten genom att utveckla metodik och utbilda personal inom signalspaningsområdet (3 a §), stödja Försvarsmaktens deltagande i internationella insatser med kompetens, personal och materiel (3 b §), vidmakthålla och utveckla signalreferensbibliotek för Försvarsmaktens behov (3 c §) samt stödja Försvarsmakten i verksamhet som avser utveckling och vidmakthållande av Försvarsmaktens cyberförsvarsförmåga (3 e §). Försvarets radioanstalt får på uppdrag av Försvarets materielverk utföra prov och utveckling inom teleteknikområdet (3 d §).

Av 4 § i samma förordning framgår att Försvarets radioanstalt ska ha hög teknisk kompetens inom informationssäkerhetsområdet. Försvarets radioanstalt får efter begäran stödja sådana statliga myndigheter och

enskilda verksamhetsutövare som hanterar information som bedöms vara känslig från sårbarhetssynpunkt eller i ett säkerhets- eller försvarspolitiskt avseende. Försvarets radioanstalt ska särskilt kunna stödja insatser vid nationella kriser med it-inslag, medverka till identifieringen av inblandade aktörer vid it-relaterade hot mot samhällsviktiga system, genomföra it-säkerhetsanalyser och ge annat tekniskt stöd. Försvarets radioanstalt ska samverka med andra organisationer inom informationssäkerhetsområdet såväl inom som utom landet.

4.2.1 Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet

Nuvarande reglering av försvarsunderrättelseverksamhet

Av 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet framgår att försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden. Av 1 § framgår vidare att regeringen bestämmer inriktningen för försvarsunderrättelseverksamheten och inom ramen för den inriktningen får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten. I signalspaningslagen finns särskilda bestämmelser om inriktning.

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs enligt 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Processen resulterar i underrättelser som rapporteras till berörda myndigheter.

Försvarets radioanstalt är enligt 2 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet en av de myndigheter som ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet.

Enligt 4 § första stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet får det inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamheter. Enligt förarbetena är bestämmelsen inte avsedd att utgöra något hinder för till exempel signalspaning även när det gäller sådana förhållanden som är av relevans för det brottsbekämpande arbetet, eftersom sådan verksamhet inte bedrivs på sådant sätt att den kan störa andra myndigheters verksamhet och den inte heller syftar till att lösa en föreskriven uppgift för brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet (prop. 2006/07:63 s. 48). Stöd får, enligt 4 § andra stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet, lämnas till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet, om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser.

Av 1 § lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott framgår att uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat till en annan myndighet enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet inte får användas för att utreda brott. Enligt 2 § samma lag ska de brottsbekämpande myndigheterna se till att

tillgången till sådana uppgifter som avses i 1 § begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter och det ska särskilt beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Som nämnts inledningsvis är signalspaning en form av teknisk inhämtning. Efter inhämtning bearbetar och analyserar Försvarets radioanstalt signalerna och rapporterar resultaten i form av underrättelser till uppdragsgivare och andra berörda myndigheter. Underrättelser delges huvudsakligen skriftligen men kan även delges muntligen. De olika momenten i processen kräver olika typer av kompetenser, alltifrån dataanalys, språk och underrättelseanalys till kryptologi, telekommunikation och teknik. Verksamheten grundas alltid i uppdragsgivarnas inriktningar, såväl kortsiktiga som långsiktiga.

Signalspaningen tar i hög grad sikte på innehållet i kommunikationer och på information som på annat sätt hanteras i elektronisk form. Det kan till exempel röra sig om textmeddelanden, talad kommunikation eller dokument. Ett centralt inslag i verksamheten utgörs även av inhämtning och analys av trafikdata som härrör från så kallade kommunikationshändelser. Syftet är bland annat att fastställa vilka aktörer som kommunicerar med varandra och var dessa befinner sig. Andra delar av signalspaningen avser i stället att fastställa tekniska detaljer om framför allt radarsignaler från fartyg eller flygplan.

Med utgångspunkt från uppdragsgivarnas inriktningar av signalspaningen, inriktningarnas prioriteringar, tillgängliga resurser, accesser och övriga förmågor identifierar Försvarets radioanstalt vilka underrättelsebehov som det finns förutsättningar att uppfylla. Förutsättningarna påverkas av ett flertal faktorer, bland annat personella, kompetensmässiga och tekniska samt tillgången till relevanta språkkompetenser, kryptologisk expertis och teknisk utvecklingsverksamhet.

Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet tar bland annat sikte på att upptäcka ännu okända hotaktörer, företeelser och uppgifter av relevans om dessa. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om nya utländska hot mot svenska säkerhetsintressen, samhällsviktiga funktioner eller svensk hemlig information som inte får röjas för främmande makt. Rapportering från Försvarets radioanstalt om nya hot uppmärksammar uppdragsgivare och andra berörda myndigheter på information och sakförhållanden av betydelse för deras egna verksamheter. Underrättelserna möjliggör till exempel för dem att vidta åtgärder för att reducera de hot som Försvarets radioanstalt rapporterat om eller att uppdatera underlag som ska ligga till grund för eget agerande av annat slag. Underrättelser från Försvarets radioanstalt används även som ingångsvärden till uppdragsgivarnas egen underrättelseverksamhet.

Signalspaningsverksamheten innebär även att kartlägga och följa upp redan kända företeelser och följa förändringar i dessa för att tidigt få kunskap om hotaktörers nya ambitioner, avsikter och förmågor. Signalspaningen är också ett centralt verktyg vid kartläggning i efterhand av händelser som oförutsett har inträffat. Genom sådan uppföljning kan ytterligare underrättelseinformation produceras som ger bättre förståelse

för orsakerna bakom det inträffade. Det kan också ge kompletterande information om till exempel kvarvarande oupptäckta hot. Vid uppföljning av till exempel terrorattentat kan efterhandsanalys av trafikdata och de kommunikationshändelser som föregick attentatet ge möjlighet att identifiera bakomliggande aktörer och eventuella hotaktörer som ännu inte upptäckts och som planerar ytterligare attentat.

4.2.2 Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet

För att kunna tillgodose uppdragsgivarnas underrättelsebehov behöver Försvarets radioanstalt ingående kunskap om signalmiljön för att på ett effektivt sätt kunna rikta inhämtningskapacitet mot adekvata delar av signalmiljön samt för att kunna urskilja, extrahera och tyda den relevanta informationen. För detta krävs expertkunskaper om såväl signalmiljöns strukturer som dess användning för kommunikation och informationshantering. Försvarets radioanstalt behöver bland annat kontinuerligt hålla sig uppdaterad om olika signalbärare och frekvensers relevans för myndighetens underrättelseproduktion. Försvarets radioanstalt bedriver därför en utvecklingsverksamhet för att etablera och upprätthålla en tillräckligt god förståelse av signalmiljön, samt tillräckligt god förmåga att kunna inhämta, bearbeta och analysera den information som förekommer i signalmiljön.

I signalspaningsverksamhetens inhämtnings- och bearbetningsprocesser behöver dagligen anpassningar och justeringar göras med anledning av förändringar i signalmiljön som påverkar förutsättningarna att inhämta, bearbeta och analysera i enlighet med uppdragsgivarnas inriktningar. Verksamheten är under ständig utveckling. Av omvärldens förändringar i kombination med telekommunikationsoperatörernas dynamiska utnyttjande av tillgängliga kommunikationsvägar samt den allt snabbare utvecklingstakten inom teknik och telekommunikationer följer att det för signalspaningen aldrig finns några garantier att den information som inhämtas i dag även kommer att kunna inhämtas i morgon.

Den information som Försvarets radioanstalt strävar efter att finna och rapportera, i syfte att tillgodose uppdragsgivarnas underrättelsebehov, är därtill oftast känslig eller hemlig och därför skyddsvärd för den aktör som hanterar informationen. Informationen är oftast avsedd att hanteras konfidentiellt och därför försedd med någon form av åtkomstskydd för att förhindra obehörig åtkomst. Det krävs då aktuell och ingående kunskap dels om hur signaler förmedlas och hanteras i elektronisk form, dels om de mekanismer som används för att skydda informationen.

Utvecklingsverksamheten syftar enbart till att utveckla, etablera och vidmakthålla de förmågor som är nödvändiga för försvarsunderrättelseverksamheten.

4.2.3 Försvarets radioanstalts internationella samarbete

Utbyte av underrättelser och samarbete om metodik och teknik är centrala inslag i försvarsunderrättelseverksamhet och i Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet. De internationella samarbetena är nödvändiga eftersom inget land på egen hand kan inhämta ett fullständigt

underrättelseunderlag till stöd för den bedrivna utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, eller för kartläggningen av yttre hot mot landet. Förtroendefulla och effektiva samarbeten med motsvarande organisationer i utlandet är en förutsättning för att Försvarets radioanstalt på ett fullgott sätt ska kunna tillgodose det underrättelsebehov som finns hos regeringen och övriga inriktande myndigheter.

För att säkerställa att Sverige ska kunna få del av sådan information som landet behöver är det för Försvarets radioanstalt nödvändigt att upprätthålla samarbeten om såväl inhämtning, bearbetning, analys och teknik som utbyte av underrättelser. De avgörande skälen till detta är såväl resursmässiga som geografiska. När Försvarets radioanstalt genomför försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet inriktar, bemannar, anpassar och dimensionerar myndigheten helt och hållet underrättelseproduktionen och utvecklingsverksamheten för att möta de egna nationella underrättelsebehoven. Inom ramen för den egna inhämtningen och underrättelseproduktionen uppkommer möjlighet att även beakta utländska samarbetsparters behov. Genom internationella signalspanings-samarbeten möjliggörs svensk tillgång till unik och för svenska underrättelse- och säkerhetsintressen oundgänglig information som annars skulle ligga utanför Försvarets radioanstalts egen signalspaningskapacitet och -räckvidd. Just inhämtningssamarbeten är av central betydelse för att utöka Försvarets radioanstalts signalspanings geografiska räckvidd. Ett inslag i förtroendefulla underrättelsesamarbeten är att kunna dela information som är värdefull för samarbetsparten, men som inte alltid är av omedelbar betydelse för det egna landet.

Även om samarbetande länders underrättelsebehov ofta sammanfaller på övergripande nivå kan de enskilda behoven skilja sig åt i detaljerna. Som exempel kan nämnas den internationella terrorismen som utgör ett hot som är påtagligt för många länder. Respektive land kan dock ha ett särskilt intresse för vissa specifika terroristceller som bedöms utgöra ett hot mot det egna landet eller mot det egna landets intressen. Att ha förutsättningar att under vissa premisser kunna dela information med den utländska myndigheten innebär att Försvarets radioanstalt i olika former skapar incitament för motparten att i sin tur beakta primärt svenska informationsbehov och lämna sådan information tillbaka. Utöver att på sådant vis åstadkomma en utökad geografisk räckvidd för Försvarets radioanstalts signalspaning, och motsvarande för en samarbetspart, bidrar förtroendefulla samarbeten påtagligt till möjligheterna att möta den dynamiska och accelererande teknik- och telekommunikationsutveckling som ständigt ställer signalspaningen inför nya utmaningar och som inget land förmår möta ensamt.

4.3 Nuvarande reglering

4.3.1 Inriktning och ändamål för signalspaning

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får, enligt 1 och 4 §§ signalspaningslagen, inriktas av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten. Försvarets radioanstalt kan således inte initiera någon

signalspaning utanför uppdragsgivarnas inriktningar. Endast regeringen kan inrikta Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet och den verksamhet som bedrivs enligt 1 § andra stycket 9 signalspaningslagen. Av 4 § tredje stycket signalspaningslagen framgår att inriktning av signalspaning inte får avse endast en viss fysisk person.

Signalspaning får i enlighet med vad som anges i 1 § andra stycket signalspaningslagen endast bedrivas i syfte att kartlägga

1. yttre militära hot mot landet,
2. förutsättningar för svenskt deltagande i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser eller hot mot säkerheten för svenska intressen vid genomförandet av sådana insatser,
3. strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen,
4. utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
5. allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer,
6. konflikter utomlands med konsekvenser för internationell säkerhet,
7. främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen,
8. främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik, eller
9. sådana företeelser som avses i 1–8, men som inte riktas mot Sverige eller rör svenska intressen, om det är nödvändigt för ett samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som signalspaningsmyndigheten deltar i.

För Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet anges i 1 § tredje stycket signalspaningslagen att 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 för att fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamhet enligt signalspaningslagen.

4.3.2 Inhämtning av signaler

Inhämtning av signaler i tråd får, enligt 2 § signalspaningslagen, endast avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör. Av 2 a § signalspaningslagen framgår att signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige inte får inhämtas. Förbudet omfattar dock, enligt andra stycket samma bestämmelse, inte signaler som utväxlas autonomt mellan tekniska system i sådana fall där signalerna inte innehåller personuppgifter, eller som sänds till eller från utländsk militär personal, utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon.

Inhämtning av signaler i tråd får enligt 3 § signalspaningslagen endast ske automatiserat och får endast avse signaler som identifierats med hjälp av sökbegrepp. Det framgår vidare att även vid annan automatiserad inhämtning ska sökbegrepp användas för identifiering av signaler. Sökbegrepp ska enligt samma bestämmelse utformas och användas med

respekt för enskildas personliga integritet och så att signalspaningen medför ett så begränsat integritetsintrång som möjligt. För sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person gäller därutöver att de endast får användas om det är av synnerlig vikt för verksamheten.

Sökbegreppen kan beskrivas som en representation av de aktörer, organisationer, plattformar eller tekniska system som signalspaningen behöver riktas mot. Sökbegreppen gör det inhämtningstekniskt möjligt för Försvarets radioanstalt att hitta och identifiera den relevanta informationen. En källa kan representeras av ett eller flera sökbegrepp. Ett enskilt sökbegrepp kan ofta hänföras till en viss kommunikationstjänst som källan använder sig av, till exempel en specifik mobiltelefonitjänst eller e-posttjänst. Utgångspunkten är att ju tydligare kopplat till en viss fysisk person som ett sökbegrepp är desto snävare blir det samlade integritetsintrånget vid signalspaningen (jfr prop. 2006/07:63 s. 76–77).

4.3.3 Signalspaning kräver tillstånd

All inhämtning av elektroniska signaler genom signalspaning kräver tillstånd. Kravet på tillstånd gäller oavsett för vilket syfte som inhämtning sker och oberoende av vilken teknik som används. Det är Försvarsunderrättelsedomstolen som lämnar tillstånd för signalspaning.

Försvarsunderrättelsedomstolen

Försvarsunderrättelsedomstolen prövar frågor om tillstånd till signalspaning. Bestämmelser om domstolen finns i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol och i förordningen (2009:968) med instruktion för Försvarsunderrättelsedomstolen. Av bestämmelserna framgår bland annat följande.

Försvarsunderrättelsedomstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter. Ordföranden och vice ordförandena ska vara lagfarna med erfarenhet av tjänstgöring som domare. De särskilda ledamöterna ska ha särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet. Ordföranden anställs av regeringen som ordinarie domare i domstolen. Vice ordförandena och de särskilda ledamöterna förordnas av regeringen för fyra år.

Tillståndsansökan prövas vid sammanträde som i regel inte är offentligt. Vid sammanträde inför domstolen är representanter för Försvarets radioanstalt och ett integritetsombud närvarande. Integritetsombudet ska på ett generellt plan bevaka enskildas integritetsintressen och har rätt att ta del av det som förekommer i målet och att yttra sig. Integritetsombudet förordnas av regeringen för minst fyra år i taget och ska vara svensk medborgare samt vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare.

Ansökan och tillstånd

Försvarets radioanstalt ska enligt 4 a § signalspaningslagen ansöka om tillstånd för signalspaning hos Försvarsunderrättelsedomstolen. Ansökan ska bland annat innehålla uppgifter om det inhämtningsuppdrag som

ansökan avser med en närmare redogörelse för det behov som gett upphov till ansökan och uppgift om vilken inriktning uppdraget hänför sig till, vilken eller vilka signalbärare som signalspaningsmyndigheten behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget, de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas och vilken tid tillståndet ska gälla.

Tillstånd får enligt 5 § signalspaningslagen endast lämnas om uppdraget är förenligt med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaningslagen, syftet med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt, uppdraget beräknas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära, de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas är förenliga med 3 § signalspaningslagen samt ansökan inte avser endast en viss fysisk person.

Av 5 a § signalspaningslagen framgår vad tillståndet ska innehålla. I tillståndet ska anges bland annat det inhämtningsuppdrag för vilket inhämtning får ske, vilken eller vilka signalbärare som signalspaningsmyndigheten ska få tillgång till för att fullgöra uppdraget, vilka sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som får användas vid inhämtningen, den tid som tillståndet avser och de villkor i övrigt som behövs för att begränsa intrånget i enskildas personliga integritet. Ett tillstånd får ges för högst sex månader från dagen för beslutet och kan efter förnyad prövning förlängas med högst sex månader i taget. Av samma bestämmelse framgår att särskilt tillstånd ska sökas om det för fullgörande av inhämtningsuppdrag för vilket tillstånd givits uppstår behov av tillgång till ytterligare signalbärare eller användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp. Vid ansökan och prövning gäller 4 och 5 §§ signalspaningslagen i tillämpliga delar. Ett sådant tillstånd ska ha samma varaktighet som tillståndet för det inhämtningsuppdrag inom vilket tillgång till signalerna behövs eller sökbegreppen är avsedda att användas.

I 5 b § signalspaningslagen finns bestämmelser om brådskande förfarande. Om det kan befaras att inhämtande av Försvarsunderrättelsesdomstolens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för något av de i 1 § signalspaningslagen angivna syftena, får tillstånd till signalspaningen ges av den befattningshavare vid signalspaningsmyndigheten som regeringen föreskriver. Ett sådant tillstånd ska utformas i enlighet med 5 a § signalspaningslagen. Om tillstånd har lämnats ska åtgärden genast anmälas skriftligen till Försvarsunderrättelsesdomstolen. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Försvarsunderrättelsesdomstolen ska skyndsamt pröva ärendet och, om den finner att det inte finns skäl för åtgärden, upphäva eller ändra beslutet. Om Försvarsunderrättelsesdomstolen ändrar ett brådskande beslut ska även sådan upptagning eller uppteckning av uppgifter som kan hänföras till ändringen omgående förstöras i den utsträckning upptagningen eller uppteckningen kan hänföras till ändringen. Om beslutet upphört att gälla innan domstolen har prövat ärendet, ska Försvarets radioanstalt anmäla åtgärden till kontrollmyndigheten, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten. Av 2 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet framgår att Försvarets radioanstalts myndighets-

chef eller dennes ställföreträdare kan fatta beslut enligt 5 b § signalspaningslagen.

Enligt 13 § signalspaningslagen och 16 § lagen om försvarsunderrättelsesdomstolen kan varken Försvarsunderrättelsesdomstolens beslut i frågor som rör signalspaning eller domstolens beslut i övrigt överklagas.

4.3.4 Förstöringsskyldighet

Försvarets radioanstalt är under vissa omständigheter skyldig att omgående förstöra upptagning eller uppteckning med visst innehåll.

Om Försvarets radioanstalt inhämtat signaler mellan mottagare och avsändare som båda befinner sig i Sverige ska enligt 2 a § signalspaningslagen upptagning eller uppteckning omgående förstöras så snart det kan klarläggas att sådana signaler inhämtats. Kravet på förstöring gäller även i fråga om upptagning och uppteckning som Försvarets radioanstalt har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete. Enligt propositionen Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning gäller kravet att oavsett innehållet i signalerna får de inte hanteras i annan utsträckning än vad som krävs för att konstatera att förstöringsskyldighet gäller (prop. 2008/09:201 s. 41).

Enligt 7 § signalspaningslagen ska upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats eller som Försvarets radioanstalt har fått från ett annat land eller en annan internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete förstöras om innehållet

1. berör en viss fysisk person och har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 § signalspaningslagen,
2. avser uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, eller som omfattas av efterforskningsförbudet i 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen,
3. omfattar uppgifter i sådana meddelanden mellan en person som är misstänkt för brott och hans eller hennes försvarare vilka skyddas enligt 27 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken, eller
4. avser uppgifter lämnade under bikt eller enskild själavård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för syften som anges i 1 § andra stycket signalspaningslagen.

I fråga om den första punkten framgår det av förarbetena att det i automatisk och manuell inhämtning kan komma att finnas uppgifter om fysiska personer som saknar relevans för försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamheten. Det ansågs inte finnas anledning att låta förstöringsskyldigheten omfatta andra uppgifter än de som kan vara integritetskänsliga, dvs. uppgifter som berör en viss fysisk person (prop. 2006/07:63 s. 104–105). En upptagning eller uppteckning som innehåller både relevant och irrelevant information ska dock inte förstöras då den i vart fall till viss del har betydelse för verksamheten. Däremot får inte överskottsinformation om enskilda som saknar relevans från försvarsunderrättelsesynpunkt rapporteras (samma prop. s. 108–109 och 140–141). Kravet på förstöring av uppgifter som omfattas av andra och

tredje punkten är absolut. Någon annan bedömning av innehållet i upptagningen eller uppteckningen än vad som krävs för att konstatera om förstöringsskyldighet gäller ska inte göras (jfr samma prop. s. 106 och 140). Förstöringsskyldigheten för uppgifter som omfattas av fjärde punkten är långtgående. Förstöringsskyldigheten skulle exempelvis kunna underlåtas om en religiös företrädare inom ramen för själavårdande samtal till exempel uppmanar till terrorism eller angrepp mot svenska förband i internationella insatser (prop. 2008/09:201 s. 114).

Om det vid en kontroll av kontrollmyndigheten framkommer att inhämtning inte är förenlig med det tillstånd som getts får myndigheten, enligt 10 § signalspaningslagen, besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras.

Av 5 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet framgår att förstöring av upptagningar eller uppteckningar enligt 7 och 10 §§ signalspaningslagen ska ske på ett sådant sätt att uppgifterna inte kan återskapas.

4.3.5 Rapportering

Underrättelser med uppgifter som inhämtats genom signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska enligt 8 § signalspaningslagen rapporteras till berörda myndigheter i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Om uppgifterna berör en viss fysisk person, får rapporteringen endast avse förhållanden som är av betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten. Bestämmelsen innebär ett förbud mot rapportering av sådan överskottsinformation om enskilda som saknar relevans från försvarsunderrättelsesynpunkt (prop. 2006/07:63 s. 141).

4.3.6 Underrättelseskyldighet

Om det vid signalspaning har använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person ska denne enligt 11 a § signalspaningslagen underrättas om det. En underrättelse ska innehålla uppgift om när inhämtning har skett och syftet med inhämtningen. Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske utan men för försvarsunderrättelseverksamheten, men senast en månad efter att inhämtningsuppdraget som ligger till grund för inhämtningen avslutats.

Av 11 b § signalspaningslagen framgår att underrättelse dock får skjutas upp om sekretess hindrar att underrättelsen lämnas. Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från att inhämtningsuppdraget avslutades, behöver någon underrättelse inte lämnas. Underrättelse ska inte lämnas om inhämtningen uteslutande avsett främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande stater.

4.3.7 Kontroll och tillsyn

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) ansvarar för kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten hos de myndigheter, däribland Försvarets radioanstalt, som bedriver sådan verksamhet. Siun är därutöver kontrollmyndighet enligt signalspaningslagen och har till uppgift att kontrollera att signalspaningslagen följs. Dessutom ska Siun granska sådan behandling av personuppgifter som utförs i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet med stöd av FRA-PuL. Bestämmelser som rör Siun och dess verksamhet finns i bland annat lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och anslutande förordning, signalspaningslagen och förordningen (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Av 10 § signalspaningslagen framgår att Siun ska ledas av en nämnd vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år, att ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare och att övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen. Nämnden får ha högst sju ledamöter, vilket framgår av 8 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Siuns kontroll av om signalspaningslagen följs ska enligt 10 § signalspaningslagen särskilt avse granskning av sökbegrepp enligt 3 §, förstöring av uppgifter enligt 7 § samt rapportering enligt 8 §. Om det vid en kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med det tillstånd som Försvarsunderrättelsedomstolen gett, får Siun besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras.

Enligt 4 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska Siun vid kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten bland annat följa hur lagen och förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas, granska att försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med den inriktning som är bestämd och granska de verksamheter där teknisk och personbaserad inhämtning av underrättelser bedrivs med särskilda metoder.

Siun ska enligt 5 § samma förordning utöva sin kontroll genom inspektioner och andra undersökningar hos de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet. Siun ska till myndigheten lämna de synpunkter och förslag till åtgärder som granskningsverksamheten ger upphov till. Om det behövs ska Siun även lämna dessa synpunkter och förslag om åtgärder till regeringen. Av bestämmelsen framgår vidare att Siun senast den 1 mars varje år ska lämna en rapport till regeringen om föregående års granskningsverksamhet.

Enligt 15 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska Siun, om nämnden uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott, anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet. Om Siun uppmärksammar felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot en fysisk eller en juridisk person, ska nämnden anmäla det till Justitiekanslern. Om Siun finner omständigheter som Integritetsskydds-

myndigheten bör uppmärksammas på, ska nämnden anmäla det till myndigheten.

Utredningsskyldighet på begäran av en enskild

Enligt 10 a § signalspaningslagen ska Siun på begäran av en enskild kontrollera om den enskildes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning enligt signalspaningslagen och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. Siun ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts.

I förarbetena anförs att en begäran kan framställas av alla, oavsett medborgarskap eller hemvist, och även av juridiska personer. De utredningsåtgärder som kan vidtas är beroende av vilken information som den enskilde kan tillhandahålla. Vilka uppgifter som kan lämnas utöver att kontrollen har utförts beror på vilken sekretess som gäller i det enskilda fallet. Enligt förarbetena bör den enskilde, om det kan konstateras att det inte förekommit någon signalspaning eller att signalspaning som förekommit varit lagenlig, endast få beskedet att inget otillbörligt har skett. Det fanns enligt förarbetena inte skäl för en annan ordning eftersom till exempel företrädare för främmande makt som varit föremål för lagenlig signalspaning i annat fall skulle kunna utnyttja utredningsskyldigheten för att kartlägga svensk underrättelseverksamhet. Om kontrollmyndigheten i stället kommer fram till att signalspaningen eller hanteringen av uppgifter har skett i strid med regelsystem, bör, enligt förarbetena, den enskilde i normalfallet upplysas om det och få del av de uppgifter som kan lämnas med hänsyn till gällande sekretess. Utöver information till den enskilde bör kontrollmyndigheten också anmäla sina iakttagelser och överlämna relevanta delar av det som har framkommit till den myndighet som ansvarar för den fråga som är aktuell (prop. 2008/09:201 s. 92–93 och 115).

Inkoppling av signalbärare till Försvarets radioanstalt

Signalbärare är det medium som används för att överföra en eller flera signaler. Det finns en eller flera signalbärare i en tråd eller kabel, men signalbäraren är det minsta fysiska medium genom vilket signalerna kan överföras. För att det ska vara tekniskt möjligt att inhämta signaler i tråd är operatörer som äger tråd i vilka signaler förs över Sveriges gräns, enligt 9 kap. 30 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, skyldiga att överföra signalerna till samverkanspunkter.

Siun har enligt 12 § signalspaningslagen rådigheten över de signalbärare som trådägarna överför till samverkanspunkterna. En samverkanspunkt är en geografisk plats där trådägarna lämnar över signalerna till Siun. Siun ger i sin tur Försvarets radioanstalt tillgång till signalbärare endast i den utsträckning det följer av tillstånd enligt 5 a eller 5 b § signalspaningslagen. Enligt 7 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten får verkställighetsåtgärder vidtas av den anställda vid Siun som nämnden bestämmer.

Integritetsskyddsråd

Det ska enligt 11 § signalspaningslagen finnas ett integritetsskyddsråd vid Försvarets radioanstalt. Rådet har till uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Ledamöterna av rådet utses av regeringen för viss tid. Rådet ska rapportera sina iakttagelser till Försvarets radioanstalts ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, till Siun.

Integritetsskyddsmyndigheten

Integritetsskyddsmyndigheten är tillsynsmyndighet för den personuppgiftsbehandling som sker vid Försvarets radioanstalt. Siuns granskning av Försvarets radioanstalts behandling av personuppgifter utgör ett komplement till Integritetsskyddsmyndighetens tillsyn.

Integritetsskyddsmyndigheten har enligt 6 kap. 3 § FRA-PuL för sin tillsyn rätt att bland annat få tillgång till de personuppgifter som behandlas, upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter och säkerhets- och skyddsåtgärder samt tillträde till sådana lokaler som har anknytning till behandling av personuppgifter.

Integritetsskyddsmyndigheten har i enlighet med vad som närmare framgår av 6 kap. 4 och 5 §§ FRA-PuL vissa befogenheter i det förebyggande arbetet samt vissa korrigerande befogenheter som får användas om tillsynsmyndigheten konstaterar att Försvarets radioanstalt eller ett personuppgiftsbiträde behandlar personuppgifter i strid med lag eller annan författning eller annars inte fullgör sina skyldigheter.

4.3.8 Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling

Personuppgiftsbehandling i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt informationssäkerhetsverksamhet regleras i FRA-PuL och förordningen (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (FRA-PuF). Lagen och förordningen trädde i kraft den 1 januari 2022. För en mer utförlig redogörelse av regelverket hänvisas till propositionen Behandling av personuppgifter vid Försvarmakten och Försvarets radioanstalt (prop. 2020/21:224).

4.3.9 Internationellt samarbete

Försvarets radioanstalt får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer, enligt 3 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Försvarets radioanstalt får också för sin utvecklingsverksamhet delta i internationellt samarbete, enligt vad som närmare framgår av 9 § signalspaningslagen.

Samarbete inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten får, enligt 3 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet, endast ske under förutsättning att syftet med samarbetet är att tjäna den svenska

statsledningen och det svenska totalförsvaret. För Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet gäller att samarbete får ske endast om syftet med samarbetet är att tjäna den svenska statsledningen och den nationella säkerheten, enligt 6 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Av båda de nämnda bestämmelserna följer att de uppgifter som Försvarets radioanstalt lämnar till andra länder och internationella organisationer inte får vara till skada för svenska intressen.

Signalspaning får inte bedrivas för andra ändamål än de som anges i 1 § signalspaningslagen. Sedan den 1 januari 2022 får signalspaning enligt 1 § andra stycket 9 signalspaningslagen bedrivas för att kartlägga företeelser som inte riktas mot Sverige eller rör svenska intressen, om det är nödvändigt för ett samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som Försvarets radioanstalt deltar i. För sådan signalspaning bestämmer regeringen inriktningen. Det krävs tillstånd för signalspaningen i likhet med annan signalspaning som Försvarets radioanstalt bedriver. I förarbetena anges att flertalet av ändamålen i signalspaningslagen är formulerade på ett sätt som ger uttryck för att företeelserna i fråga ska vara riktade mot Sverige eller röra svenska intressen (prop. 2020/21:224 s. 157). Även om samarbetande länders underrättelsebehov ofta sammanfaller på en övergripande nivå kan de enskilda behoven skilja sig åt i fråga om detaljerna. Ett sådant exempel är den internationella terrorismen som utgör ett hot som är påtagligt för många länder, men där ett visst land kan ha ett särskilt intresse för specifika terroristceller som bedöms utgöra ett hot mot det egna landet eller mot det egna landets intressen.

Av 4 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet följer att Försvarets radioanstalt ska anmäla frågor om att etablera och upprätthålla internationellt samarbete till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Försvarets radioanstalt ska även informera om viktiga frågor som uppkommer i samarbetet. Detsamma gäller för Försvarets radioanstalt vid internationellt samarbete om utvecklingsverksamheten enligt 7 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands

Vid internationellt samarbete kan personuppgifter komma att överföras till ett annat land eller en internationell organisation. Förutsättningarna för att överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands ska vara tillåten framgår av 2 kap. 20 § FRA-PuL och 2 kap. 1 § FRA-PuF.

Enligt 2 kap. 20 § första stycket FRA-PuL får personuppgifter överföras till ett annat land eller en internationell organisation endast om det är nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet. Därutöver krävs att

1. överföringen riktas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation,
2. sekretess inte hindrar en överföring, och
3. mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna.

Den första punkten innebär att överföringen riktas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation. EU, FN och Nato har exempelvis denna typ av organ. Regeringen kan, enligt vad som framgår av andra och tredje styckena i 2 kap. 20 § FRA-PuL, genom föreskrift eller beslut i enskilda fall även möjliggöra överföring av personuppgifter till andra internationella aktörer. Det kan till exempel vid internationella militära insatser vara nödvändigt att överlämna underrättelser till en funktion i en annan stat som inte kan sägas vara en underrättelse- eller säkerhetstjänst.

Enligt den andra punkten ska sekretess inte hindra en överföring. En sekretessprövning behöver således ske som en del i bedömningen om en överföring av personuppgifter ska ske (prop. 2020/21:224 s. 118–119).

Enligt den tredje punkten ska mottagaren garantera tillräckligt skydd för personuppgifterna. Enligt förarbetena är det Försvarets radioanstalt som, genom en sammanvägd bedömning, har till uppgift att bedöma om det mottagande landet eller organisationen erbjuder tillräckligt skydd. Personuppgifter bör få överföras om Försvarets radioanstalt tagit hänsyn till omständigheterna kring överföringen och dragit slutsatsen att det finns tillräckliga skyddsåtgärder för personuppgifterna. Som utgångspunkt bör det anses finnas lämpliga skyddsåtgärder om en mottagande stat är ansluten till dataskyddskonventionen eller annan internationell överenskommelse som innehåller bestämmelser om dataskydd och registrerades rättigheter. Därutöver bör Försvarets radioanstalt kunna beakta till exempel att den som kommer att behandla uppgifterna kommer att ha tystnadsplikt som omfattar de överförda uppgifterna och åtaganden från mottagarens sida att inte föra personuppgifterna vidare eller att inte använda personuppgifterna efter en viss tidpunkt (prop. 2020/21:224 s. 119).

Av 2 kap. 1 § FRA-PuF framgår att Försvarets radioanstalt får föra över personuppgifter till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, en utländsk organisation inom informationssäkerhetsområdet eller en internationell organisation, om överföringen tjänar den svenska statsledningen eller det svenska totalförsvaret. Det framgår vidare att överföringen av personuppgifter inte får vara till skada för svenska intressen.

5 Europadomstolens dom

Stiftelsen Centrum för rättvisa gav år 2008 in ett klagomål till Europadomstolen om den svenska signalspaningslagstiftningen. Centrum för rättvisa gjorde gällande att dess rättigheter enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) kränktes och att stiftelsen inte hade tillgång till effektiva rättsmedel enligt artikel 13 i Europakonventionen.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Av artikeln

följer vidare att offentlig myndighet inte får ingripa i rättigheten annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välbefinnande, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Av artikel 13 i Europakonventionen följer att var och en, vars fri- och rättigheter enligt konventionen har kränkts, ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen utförts av någon i offentlig ställning.

Målet Centrum för rättvisa mot Sverige, nr 35252/08, prövades först av en kammare i domstolen, som i dom den 19 juni 2018 fann att den svenska lagstiftning som reglerar signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet inte var i strid med Europakonventionen. På begäran av Centrum för rättvisa kom målet att prövas av Europadomstolen i stor sammansättning (Grand Chamber), fortsättningsvis Europadomstolen.

Europadomstolen höll muntlig förhandling i målet den 10 juli 2019 och meddelade dom i målet den 25 maj 2021. Europadomstolen ansåg att den svenska lagstiftningen om och tillämpningen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i huvudsak möter de krav som kan ställas i ett demokratiskt samhälle. Domstolen identifierade dock tre brister i den svenska lagstiftningen och fann att lagstiftningen var i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Med beaktande av den bedömningen ansåg Europadomstolen att det inte fanns skäl att pröva klagomålet i förhållande till artikel 13 i Europakonventionen.

Europadomstolens prövning avser den rättsliga reglering som fanns vid tiden för kammarens prövning av målet i maj 2018.

Europadomstolen konstaterade i domen att signalspaning är av avgörande betydelse för stater i fråga om att identifiera hot mot nationell säkerhet och att det för närvarande inte finns något annat verktyg som skulle kunna ersätta signalspaning. Signalspaning i syfte att skydda nationell säkerhet och andra väsentliga nationella intressen från betydande externa hot är enligt Europadomstolen alltså inte i sig i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Staters bedömningsmarginal begränsas dock av att det vid användandet av signalspaning ställs krav på nationella rätts-säkerhetsgarantier till skydd för den personliga integriteten.

Enligt Europadomstolen finns det tre brister i den svenska signalspaningslagstiftningen:

1. avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse om förstöring av material som inte innehåller personuppgifter
2. avsaknaden av en bestämmelse om att den personliga integriteten ska beaktas när uppgifter avses att överföras till utländska parter
3. avsaknaden av en effektiv efterhandskontroll på begäran av enskild.

När det gäller den första bristen ansåg Europadomstolen att risken för negativa följder för rättigheter enligt artikel 8 i Europakonventionen begränsas av förekomsten av andra bestämmelser som reglerar förstöring av inhämtat material som innehåller personuppgifter.

Avsaknaden av en bestämmelse om att den personliga integriteten ska beaktas när uppgifter avses att överföras till utländska parter kan, menade Europadomstolen, medföra betydande negativa konsekvenser för enskilda eller organisationer. Det finns en risk att uppgifter som kan äventyra både

rätten till skydd för privatliv och för korrespondens överförs trots att underrättelsevärdet är mycket begränsat. Enligt domstolen kan en sådan överföring leda till en oproportionerlig risk för rättigheterna enligt artikel 8 i Europakonventionen. Det finns vidare inget krav på Försvarets radioanstalt att bedöma huruvida den utländska mottagaren av underrättelser erbjuder en godtagbar miniminivå av rättssäkerhetsgarantier.

I fråga om den tredje bristen ansåg Europadomstolen att Siuns dubbla roll och det förhållande att allmänheten inte erhåller motiverade beslut vid begäran om efterhandskontroll innebär att efterhandskontrollmekanismen försvagas i en sådan omfattning att det kan innebära risker för efterlevnaden av enskildas grundläggande rättigheter.

Europadomstolen bedömde alltså att den svenska lagstiftningen om och tillämpningen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet huvudsakligen möter konventionens krav för vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. De brister som domstolen identifierat kompenseras enligt domstolen dock inte tillräckligt av befintliga rättssäkerhetsgarantier. Europadomstolen fann att den svenska signalspaningsregleringen går utöver bedömningsmarginalen och att den vid en helhetsbedömning inte innehåller tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att tillhandahålla lämpliga och effektiva garantier mot godtycklighet och missbruk. Europadomstolen ansåg således att det skett en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen.

Som framkommit ovan fann Europadomstolen, mot bakgrund av att domstolen funnit en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen, inte skäl att pröva klagomålen i förhållande till artikel 13 i Europakonventionen.

Verkställande av Europadomstolens dom

Av artikel 46 i Europakonventionen följer att de stater som anslutit sig till konventionen förbinder sig att rätta sig efter Europadomstolens slutgiltiga dom i varje mål där de är parter och att Europarådets ministerkommitté har till uppgift att övervaka att domen verkställs.

Sedan domen meddelades rapporterar Regeringskansliet halvårsvis till ministerkommittén om vilka åtgärder som Sverige vidtagit för att verkställa domen.

6 Internationella aspekter

6.1 Sveriges samarbete med Nato

Sverige samarbetar sedan mitten av 1990-talet med Nato. Sverige deltar bland annat i Natoinsatser och Natoövningar. Samarbetet har sedan Sverige 2014 blev en del av Enhanced Opportunities Program (EOP) fördjupats med fokus på politisk dialog, utbildning och övningar samt informationsutbyte. Sverige tecknade 2016 ett avtal om värdlandsstöd med Nato. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 aktiverades det som kallas Modalities for Strengthened Interaction (MSI). Detta innebär att samarbetet mellan Nato och Sverige fördjupades ytterligare, genom bland annat ett utökat informationsutbyte.

Regeringen fattade den 16 maj 2022 beslut om att Sverige skulle ansöka om medlemskap i Nato. Den 5 juli 2022 undertecknade Natos medlemsstater Sveriges anslutningsprotokoll till Nato. Sverige fick i samband med detta status som inbjudet land. När anslutningsprotokollet har ratificerats i enlighet med de nationella reglerna i Natos samtliga medlemsstater och Natos generalsekreterare inbjudit Sverige att ansluta sig till nordatlantiska fördraget kan Sverige bli medlem i Nato. När anslutningsinstrumentet har deponerats enligt bestämmelserna i nordatlantiska fördraget blir Sverige medlem i Nato. Riksdagen godkände den 22 mars 2023 Sveriges anslutning till nordatlantiska fördraget (prop. 2022/23:74, bet. 2022/23:UU16, rskr. 2022/23:148).

Nato har ingen egen signalspaningsförmåga, utan signalspaning utgör en nationell resurs som varje medlemsland råder över. Det är upp till varje enskilt medlemsland att avgöra på vilket sätt landets signalspaningsresurser och dess leveranser ska eller inte ska bidra till att möta Natos underrättelsebehov. Av den svenska signalspaningslagstiftningen följer att Nato inte kan inrikta Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet.

Försvarets radioanstalt har till utredningen upplyst om att myndigheten inte har identifierat några behov av lagstiftningsåtgärder endast med anledning av ett svenskt Natomedlemskap, men att de behov av åtgärder som Försvarets radioanstalt identifierat är en följd också av ett försämrat säkerhetsläge och totalförsvarets förändrade behov. Exempel som Försvarets radioanstalt lyft fram till utredningen är behov för Försvarsmakten av att vid nationell och internationell övningsverksamhet få stöd av Försvarets radioanstalt med inhämtning av signaler i elektronisk form och tillgång till övningsunderlag baserad på sådan inhämtning, något som inte är möjligt enligt nuvarande lagstiftning.

Utredningen ska i slutbetänkandet bland annat bedöma vilka åtgärder som krävs för att Försvarets radioanstalt, oavsett säkerhetsläge, på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Det har inte framkommit att det endast till följd av ett Natomedlemskap finns behov av lagstiftningsåtgärder. Regeringen delar utredningens bedömning att frågor som berör Sveriges Natomedlemskap bör behandlas i slutbetänkandet tillsammans med andra frågor som rör Försvarets radioanstalts verksamhet i kris och krig. Regeringen återkommer till riksdagen i frågan.

6.2 Några internationella jämförelser

I detta avsnitt beskrivs översiktligt de kontroll- och tillsynsfunktioner för underrättelseverksamhet som bedrivs till stöd för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Storbritannien. Beskrivningen tar främst sikte på de förfaranden som rör enskildas rätt att begära kontroll. För närmare detaljer hänvisas till betänkandet *Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet* – frågor med anledning av Europadomstolens dom (SOU 2023:51 s. 68–75).

Danmark

Danmarks utrikesunderrättelsetjänst och militära underrättelsetjänst ska vara riktad mot utländska förhållanden och ge ett underrättelsemässigt underlag för dansk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

En i Danmark hemmahörande fysisk eller juridisk person kan begära att tillsynsmyndigheten ska undersöka om underrättelsetjänsten olagligt behandlar uppgifter om denne. Tillsynsmyndigheten underrättar klaganden om att undersökningen är avslutad. Den klagande får då besked om att underrättelsetjänsten vid tiden för underrättelsen inte olagligt behandlar uppgifter om denne. Underrättelsen är utformad så att den enskilde inte ska få kännedom om underrättelsetjänsten har eller inte har behandlat någon information om denne, och inte heller om underrättelsetjänsten antingen lagligen behandlar eller tidigare olagligt har behandlat information om denne.

Finland

I Finland omfattas den militära underrättelseverksamheten av dels parlamentarisk kontroll av riksdagens underrättelsetillsynsutskott, dels laglighetskontroll av underrättelsetillsynsombudsmannen. Underrättelsetillsynsombudsmannen har bland annat till uppgift att övervaka lagenligheten vid användning av underrättelseinhämtningsmetoder och underrättelseinformation samt i övrig underrättelseverksamhet. En enskild kan anföra klagomål till ombudsmannen om han eller hon anser att hans eller hennes rättigheter har kränkts vid underrättelseverksamhet eller att det annars har förfarits lagstridigt i underrättelseverksamheten. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan vidare på begäran av den som har varit föremål för underrättelseverksamhet eller av någon som misstänker att han eller hon har varit föremål för underrättelseinhämtning undersöka lagenligheten i fråga om användningen av den underrättelseinhämtningsmetod som han eller hon varit föremål för. Om ombudsmannen anser att det förekommit lagstridigt handlande i underrättelseverksamheten kan ombudsmannen förordna att användningen av en underrättelseinhämtningsmetod ska avbrytas eller avslutas. Underrättelsetillsynsombudsmannen kan också förordna att information som inhämtats på ett lagstridigt sätt utan dröjsmål ska utplånas.

Som svar på en begäran om undersökning får den enskilde vanligen endast ett konstaterande om att åtgärder enligt begäran har genomförts. På grund av sekretess kan underrättelsetillsynsombudsmannen i princip inte avslöja för den enskilde om han eller hon har varit eller inte har varit föremål för underrättelseverksamhet. Vilken information som lämnas i ett svar till en enskild som har framställt ett sådant klagomål skulle få avgöras i varje enskilt fall. Detsamma skulle gälla om det skulle framkomma lagstridigheter i ett ärende efter en begäran om undersökning. I en sådan avvägning skulle hänsyn behöva tas till å ena sidan sekretessynpunkter och å andra sidan rättsskyddsbehov för den som har varit föremål för underrättelseverksamhet.

Nederländerna

I Nederländerna utövas tillsyn över underrättelse- och säkerhetstjänsterna av två kommittéer. Den ena kommittén utövar en form av förhandskontroll

av tillstånd till vissa tvångsmedel och inhämtningsmetoder, den andra utgörs av en tillsynskommitté. Tillsynskommittén består i sin tur av två avdelningar, en som utövar tillsyn och en som behandlar klagomål. De två avdelningarna är åtskilda från varandra i sitt beslutsfattande. Ett kansli bistår båda avdelningarna. De kanslianställda kan arbeta med frågor hänförliga till både tillsyn och klagomål, men om en anställd på kansliet deltagit i en tillsyn på ett område hanterar denne inte klagomål på samma område och vice versa. Detta för att säkerställa att avdelningarna är åtskilda.

En enskild som vill framföra klagomål mot underrättelse och säkerhetstjänsterna ska först vända sig till försvars- eller inrikesministern. Först därefter kan klagomålet prövas av berörd tillsynsmyndighet. Under vissa omständigheter är det dock möjligt att vända sig direkt till tillsynsmyndigheten. Resultatet presenteras i en rapport som skickas både till ministern och till den klagande. Klaganden får som regel inte ta del av någon information om huruvida han eller hon varit föremål för någon åtgärd av underrättelse- och säkerhetstjänsterna. Om det framkommer att någon av underrättelse- och säkerhetstjänsterna agerat olagligt eller felaktigt kan tillsynsmyndigheten bland annat fatta rättsligt bindande beslut om att ett pågående uppdrag ska upphöra och att material som behandlats ska förstöras. Det går inte att överklaga besluten.

Norge

Norges utrikesunderrättelsetjänst kontrolleras av en kommitté vars medlemmar utses av Stortinget. Kommittén utövar även kontroll över bland annat den norska säkerhetspolisen. Enskilda kan klaga till kommittén. Den klagande får efter avslutad undersökning ett beslut av kommittén. Om klagomålet avser övervakningsverksamhet kan kommittén endast ge besked om klagomålet gett upphov till kritik eller inte. Kommittén lämnar således endast information till den klagande om något olagligt upptäckts och om kommittén kritiserar den aktuella underrättelse- eller säkerhetstjänsten. Endast efter tillåtelse från den berörda underrättelse- eller säkerhetstjänsten kan klaganden få del av karaktären av den olagliga aktiviteten eller något ytterligare om fallet.

Storbritannien

I Storbritannien utövar en särskild myndighet tillsyn över bland annat underrättelseverksamhet som bedrivs av säkerhets- och underrättelsetjänster och brottsbekämpande myndigheter. Klagomål från en enskild som misstänker att hans eller hennes kommunikation i någon utsträckning avlyssnats av en underrättelse- och säkerhetstjänst prövas av tribunal som är ett annat särskilt juridiskt organ.

Ett klagomål till tribunalen bedöms inledningsvis av en av tribunalens ledamöter. Om klagomålet efter en första bedömning inte avvisas på grund av att det är oseriöst, oskäligt eller liknande begär tribunalen in handlingar från den berörda myndigheten. Om tribunalen håller förhandling i målet kan ett särskilt ombud utses för klaganden som för dennes talan i delar som klaganden själv inte kan delta i på grund av sekretess.

Tribunalen meddelar efter övervägande av klagomålet den enskilde om utgången. Det finns sju olika beslut som den enskilde kan få, såväl

avvisnings- och avskrivningsbeslut som beslut i sak. Tribunalen meddelar inte om klaganden är eller har varit av intresse för underrättelseorgan eller brottsbekämpande organ. Tribunalen avslöjar inte heller vilken bevisning som den har tagit hänsyn till vid prövningen av klagomålet. Det finns ett visst utrymme för tribunalen att ge klaganden ytterligare information, dock med förbehåll för tribunalens allmänna skyldighet att inte avslöja information som strider mot allmänintresset.

7 Åtgärder för att ta om hand identifierade brister

7.1 En bestämmelse om förstöring av uppgifter som inte är personuppgifter

Regeringens förslag: En upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter ska förstöras om innehållet i uppgifterna saknar betydelse för verksamhet som avses i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna, däribland *Forum för Dataskydd*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)* och *Försvarets radioanstalt*, tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Institutet för mänskliga rättigheter* tillstyrker förslaget men efterlyser en grundlig analys av samtliga förslags konsekvenser i förhållande till andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. *Riksarkivet* anser att den föreslagna regleringen är obehövlig eftersom den nuvarande ordningen enligt arkivlagen (1990:782) torde tillgodose den brist som Europadomstolen identifierat i denna del. *Riksarkivet* påpekar även att förslaget avviker från regleringen i övrigt, där det normala är att en lagreglering vanligtvis inte sträcker sig längre än till personuppgifter. *Centrum för rättvisa* förespråkar att förstöringsskyldigheten bör kompletteras med ett krav för Försvarets radioanstalt att vid vissa regelbundna intervaller utvärdera behovet av fortsatt behandling av uppgifter. *Centrum för rättvisa* anser vidare att det krävs ytterligare analyser och åtgärder för att den svenska signalspaningslagstiftningen ska kunna anses leva upp till Europakonventionens krav.

Skälen för regeringens förslag

Europadomstolens bedömning av gällande reglering

Enligt gällande reglering är Försvarets radioanstalt under vissa omständigheter skyldig att förstöra upptagning eller uppteckning som inhämtats genom signalspaning eller som myndigheten har fått från ett annat land eller en annan internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete. Förstöringsskyldighet gäller bland annat om en

upptagning eller uppteckning innehåller uppgifter som berör en viss fysisk person och har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, härefter signalspaningslagen (se lagens 7 §).

Europadomstolen har anfört att det finns tydliga skäl att ställa särskilda krav på förstöring av material som innehåller personuppgifter, men att det också måste finnas en generell rättslig bestämmelse för förstöring av annat material som inhämtats genom signalspaning. Bevarandet av sådant material skulle kunna påverka rätten till respekt för korrespondens enligt artikel 8 i Europakonventionen för till exempel juridiska personer. Det bör, enligt Europadomstolen, åtminstone finnas ett rättsligt krav att inhämtat material som tappat sin betydelse för signalspaningsändamålen ska förstöras.

Europadomstolen har ansett att det svenska regelverket innehåller en processuell brist i och med att det inte finns någon bestämmelse om förstöring av upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter. Risken för att avsaknaden av en sådan bestämmelse skulle medföra negativa konsekvenser för rättigheter enligt artikel 8 i Europakonvention har Europadomstolen ansett begränsas av att den svenska lagstiftningen innehåller tydliga bestämmelser om när inhämtat material som innehåller personuppgifter ska förstöras.

En upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter ska i vissa fall förstöras

Europadomstolens dom innebär att förstöring av en upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter bör regleras. Enligt utredningen har Försvarets radioanstalt upplyst om att myndigheten internt redan tillämpar en rutin som innebär att en upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter omgående ska förstöras om innehållet har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 § signalspaningslagen.

Riksarkivet lyfter fram frågan om inte bestämmelserna i arkivlagen torde vara tillräckliga för att tillgodose den brist som Europadomstolen har identifierat. Riksarkivet pekar på att det av 10 § arkivlagen framgår att allmänna handlingar får gallras men att det vid gallring alltid ska beaktas att arkiven utgör en del av kulturarvet och att det arkivmaterial som återstår ska kunna tillgodose de ändamål som anges i lagens 3 § tredje stycke. 10 § anger även att om det finns avvikande bestämmelser om gallring av vissa allmänna handlingar i annan lag eller i förordning gäller dessa bestämmelser. Regeringen bedömer att för att åtgärda den brist som Europadomstolen har identifierat är det nödvändigt att införa en uttrycklig skyldighet för Försvarets radioanstalt att i vissa fall förstöra upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter i signalspaningslagen. Arkivlagen gäller allmänna handlingar, vilket det inte alltid är fråga om i de situationer som avses i 7 § signalspaningslagen. Regleringen i arkivlagstiftningen kan därför inte anses tillräckligt klar och preciserad för att åtgärda denna brist.

Förslaget innebär alltså att om en upptagning eller uppteckning innehåller uppgifter – oavsett om det är fråga om personuppgifter eller inte – som bedöms sakna betydelse för verksamheten i 1 § signalspaningslagen

ska upptagningen eller uppteckningen förstöras. Liksom utredningen och *Sveriges advokatsamfund* bedömer regeringen att förslaget tar om hand den synpunkt som Europadomstolen framfört i detta avseende. Förslaget är inte avsett att innebära någon förändring i fråga om vad som gäller då en upptagning eller uppteckning innehåller både relevanta uppgifter och sådana uppgifter som saknar betydelse. Någon kompletterande reglering av det slag som *Centrum för rättvisa* föreslår i denna del är enligt regeringens uppfattning inte nödvändig.

Eftersom syftet med det nu aktuella lagstiftningsärendet är att ta om hand de brister i den svenska lagstiftningen som Europadomstolen har identifierat i sin dom, anser regeringen inte att några ytterligare analyser utöver de som gjorts är behövliga inom ramen för ärendet.

7.2 Den personliga integriteten ska beaktas vid överföring av personuppgifter till ett annat land eller en internationell organisation

Regeringens förslag: Den registrerades personliga integritet ska beaktas när Försvarets radioanstalt avser att föra över personuppgifter till ett annat land eller en internationell organisation.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna, däribland *Försvarets radioanstalt*, tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Integritetsskyddsmyndigheten* och *Institutet för mänskliga rättigheter* efterfrågar förtydliganden av hur bedömningen ska göras och vilka faktorer som kan beaktas i sammanhanget. Institutet för även fram nuvarande bestämmelser i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (FRA-PuL) inte tillgodoser kravet på skyddsåtgärder som följer av Europadomstolens dom, och anser att förtydliganden behöver göras av vad en tillräcklig skyddsnivå hos mottagaren är. *Centrum för rättvisa* tillstyrker förslaget men anser att det bör tydliggöras att Försvarets radioanstalt ska göra en bedömning av om det är nödvändigt att överföra uppgifterna i fråga eller om syftet med detta kan uppnås på ett mindre ingripande sätt. *Forum för Dataskydd* anser att det krävs ytterligare analyser i frågor som rör avvägning mellan överföring av uppgifter i samband med informationsutbyte med andra länders underrättelseverksamhet och de intresseavvägningar som i samband med det ska göras.

Skälen för regeringens förslag

Europadomstolens bedömning av gällande reglering

De uppgifter som överförs inom ramen för Försvarets radioanstalts internationella samarbete innehåller i stor utsträckning personuppgifter i någon form. En personuppgift är enligt definitionen i 1 kap. 5 § FRA-PuL varje upplysning om en identifierad eller identifierbar fysisk person som är i livet. Förutsättningarna för överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands regleras särskilt i 2 kap. 20 § FRA-PuL. Överföring

av personuppgifter är endast tillåten om vissa i bestämmelsen angivna villkor är uppfyllda, bland annat ska mottagaren garantera tillräckligt skydd för personuppgifterna.

Vid tiden för Europadomstolens avgörande reglerades överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands av 1 kap. 17 § lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Personuppgifter fick enligt bestämmelsen överföras till en annan stat eller mellanfolklig organisation endast om sekretess inte hindrar det och det är nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbete. Det nuvarande kravet på att mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna är således nytt i förhållande till den tidigare lagstiftningen och i förhållande till Europadomstolens dom.

Europadomstolen har konstaterat att internationellt samarbete är avgörande för att myndigheternas insatser för att upptäcka och avvärja hot mot den nationella säkerheten ska vara effektiva. Europadomstolen har vidare anfört att när stater delar insamlat material med underrättelsepartners i andra stater och internationella organisationer finns det behov av ytterligare skyddsåtgärder kring överföringen. Bland annat måste den översändande staten försäkra sig om att den mottagande staten har skyddsåtgärder på plats som har förmåga att förhindra missbruk och oproportionerligt intrång. Särskilt ska den mottagande staten garantera säker lagring av materialet och begränsa materialets fortsatta tillgänglighet. Det finns inget krav på att den mottagande staten måste ha ett motsvarande skydd som den översändande staten och inte heller att en försäkran ges inför varje överföring.

Europadomstolen har i bedömningen av den då gällande svenska regleringen funnit att det var en betydande brist att det saknades ett uttryckligt rättsligt krav om att Försvarets radioanstalt vid överföring av underrättelseinformation ska bedöma nödvändigheten och proportionaliteten när det gäller dess potentiella inverkan på rättigheter enligt artikel 8 i Europakonventionen. Vidare har domstolen påpekat att det saknades ett rättsligt bindande krav för Försvarets radioanstalt att analysera och bedöma om en utländsk mottagare av underrättelse erbjuder en acceptabel nivå av skyddsåtgärder, trots att svenska myndigheter förlorar kontrollen över det material som delas. Enligt Europadomstolen innebär avsaknaden av en bestämmelse i signalspaningslagen eller annan relevant lagstiftning om att den personliga integriteten ska beaktas när Försvarets radioanstalt avser att överföra uppgifter till en annan stat en brist som skulle kunna få betydande konsekvenser för fysiska och juridiska personer. Avsaknaden av en sådan bestämmelse skulle kunna innebära att uppgifter som innebär betydande intrång i den personliga integriteten eller rätten till respekt för korrespondens överförs, även om uppgifternas underrättelsevärde är mycket lågt. En sådan överföring kan därmed medföra klart oproportionerliga risker för rättigheter enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Identifierade brister har till viss del åtgärdats

Efter Europadomstolens avgörande trädde den 1 januari 2022 en ny lag i kraft som reglerar Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling. Enligt 2 kap. 20 § FRA-PuL ska mottagaren garantera tillräckligt skydd för personuppgifterna för att de ska få överföras till en mottagare utomlands. Av förarbetena framgår att Försvarets radioanstalt ska bedöma alla omständigheter kring överföringen. Om en mottagande stat är ansluten till dataskyddskonventionen eller en annan internationell överenskommelse som innehåller bestämmelser om dataskydd och registrerades rättigheter kan det som utgångspunkt anses finnas lämpliga skyddsåtgärder. Att den som ska behandla personuppgifterna i det andra landet eller i den internationella organisationen kommer att ha tystnadsplikt som omfattar de överförda uppgifterna eller att det garanteras att personuppgifterna inte kommer att behandlas för något annat ändamål än det för vilket de överförs kan också beaktas. Detsamma gäller i fråga om åtaganden från mottagarens sida om att inte föra personuppgifterna vidare eller att inte använda personuppgifterna efter en viss tidpunkt, eller att förstöra dem (prop. 2020/21:224 s. 119). Det nu beskrivna regelverket har tillkommit i tiden efter Europadomstolens avgörande och har således inte varit föremål för domstolens prövning. I likhet med vad som anfördes i nyss nämnda proposition bedömer regeringen, till skillnad från *Institutet för mänskliga rättigheter*, att den brist som Europadomstolen påtalat i detta avseende är åtgärdad.

En ny bestämmelse om att den registrerades personliga integritet ska beaktas vid överföring till mottagare utomlands

Enligt utredningen har Försvarets radioanstalt upplyst om att den personliga integriteten är en faktor som beaktas av myndigheten när uppgifter överförs utomlands. Regeringen delar utredningens bedömning att en bestämmelse med sådan innebörd bör införas i lag och placeras i 2 kap. 20 § FRA-PuL.

Försvarets radioanstalt ska alltså göra en proportionalitetsbedömning när myndigheten avser att överföra personuppgifter till ett annat land eller en internationell organisation. I proportionalitetsbedömningen ska den personliga integriteten vägas mot skälen för överföringen. Försvarets radioanstalt bör i bedömningen beakta karaktären av de personuppgifter som överförs. Ju känsligare uppgifter som överförs, desto större intrång i den personliga integriteten kan det antas att överföringen innebär för den enskilde. Som framhölls i propositionen En reformerad grundlag kan därtill mängden personuppgifter som överförs få betydelse, då få men känsliga uppgifter kan innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten (jfr prop. 2009/10:80 s. 183). I fråga om skälen för överföringen bör Försvarets radioanstalt beakta underrättelsevärdet av det material som ska överföras, men även nyttan av överföringen för mottagaren eller för svenska intressen bör kunna beaktas. I en proportionalitetsbedömning bör även omständigheter hänförliga till mottagarens skydd av uppgifterna kunna beaktas, och då särskilt om det finns särskilda åtaganden från mottagaren om att till exempel inte sprida uppgifterna vidare eller att förstöra dem efter viss tid. För det fall den information som ska överföras innebär ett betydande intrång i den

registrerades personliga integritet bör underrättelsevärdet eller nyttan inte endast vara obetydligt. Om Försvarets radioanstalt bedömer att en överföring av personuppgifter innebär ett oproportionerligt intrång i den registrerades personliga integritet ska överföring inte ske. Några ytterligare förtydliganden och analyser av de slag som *Centrum för rättvisa*, *Forum för Dataskydd* och *Integritetsskyddsmyndigheten* efterfrågar behövs enligt regeringens uppfattning inte. Att överföringen i fråga ska vara nödvändig framgår redan av nuvarande reglering i 2 kap. 20 § FRA-PuL.

7.3 Kontroll på begäran av en enskild ska utföras av ett nytt beslutandeorgan

Regeringens förslag: Ett nytt särskilt organ inom Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska ha till uppgift att utföra kontroll på begäran av en enskild.

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Forum för Dataskydd* och *Centrum för rättvisa* ställer sig bakom förslaget om inrättande av ett nytt beslutandeorgan. Forumet anser däremot att eftersom någon ändring av regleringen kring tillstånd till signalspaning i perioder om sex månader i taget inte föreslås, kan inte samtliga brister som Europadomstolen har identifierat anses helt avhjälpta. *Institutet för mänskliga rättigheter* avstyrker förslaget eftersom det föreslagna organet inte kan ses som oberoende från Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhetens övriga verksamhet. *Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten* (Siun) påpekar att myndighetens kansli har få anställda och att det inte är möjligt att sektionera kansliet för att endast hantera vissa uppgifter. Kansliet behöver därför i det enskilda ärendet organiseras på ett sådant sätt att intressekonflikter kan undvikas. *Försvarets radioanstalt* avstyrker förslaget i den del som avser att organet ska kunna fatta beslut om att viss inhämtning ska upphöra. Myndigheten anser i denna del att det inte är ändamålsenligt med två beslutade organ inom samma myndighet som i praktiken till del utför samma uppgift. Det särskilda beslutandeorganet bör enligt Försvarets radioanstalt i stället åläggas en skyldighet att vid kontroll på begäran av en enskild särskilt påtala omständigheter som skulle kunna utgöra grund för beslut om upphörande av inhämtning för den nämnd som leder Siun. Försvarets radioanstalt framför därutöver att det bör finnas en möjlighet till överprövning av Siuns och organets beslut om att inhämtning ska upphöra. *Försvarsmakten* anser att det bör övervägas om det nya beslutandeorganet i stället ska överlämna frågan om att viss inhämtning ska upphöra till regeringen eller till den nämnd som leder Siun. *Riksarkivet* anser att det av rättssäkerhetsskäl bör förtydligas att beslut om förstöring av uppgifter inte får verkställas innan aktuella förfaranden hos de myndigheter som organet har anmälningsskyldighet till har slutförts.

Skälen för regeringens förslag

Den nuvarande kontrollen

Försvarsunderrättelseverksamhet syftar till att stödja svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Av detta följer att verksamheten i stor utsträckning omfattas av sekretess, vilket innebär att allmänheten får begränsad möjlighet till insyn i verksamheten. Det kan i förlängningen leda till tvivel på om verksamheten bedrivs på ett korrekt sätt. En effektiv och ändamålsenlig kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten är av stor betydelse för förtroendet för verksamheten hos allmänheten.

Siun har till uppgift att kontrollera att försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med lag och förordning samt att vara kontrollmyndighet för den verksamhet som Försvarets radioanstalt bedriver enligt signalspaningslagen. Siun ska vidare enligt 10 a § signalspaningslagen på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden inhämtats vid signalspaning och, om så skett, om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter skett i enlighet med lag. Den enskilde ska underrättas om att Siun utfört kontrollen. Siun har en skyldighet att anmäla förhållanden eller omständigheter myndigheten uppmärksammar i sin verksamhet till annan behörig myndighet (se 15 § förordningen [2009:969] med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten).

Kontroll enligt 10 a § signalspaningslagen kan begäras av både fysiska och juridiska personer oberoende av hemvist och medborgarskap. Enligt utredningen har Siun upplyst om att kontrollen genomförs i Försvarets radioanstalts system utifrån de uppgifter som den enskilde lämnat. Sedan 2010 har Siun som mest under ett år utfört 62 kontroller på begäran av en enskild, vilket skedde 2013. Varken före eller efter har Siun utfört kontroller i samma utsträckning. År 2015 genomförde Siun näst flest kontroller, 22 stycken, och åren därefter genomförde Siun mellan sju och 14 kontroller per år. Siun har i samtliga fall bedömt att inget otillbörligt framkommit vid kontrollerna.

Europadomstolen har uttalat att hela signalspaningsprocessen, dvs. inhämtning, bearbetning, analys och rapportering, ska vara föremål för så kallade end-to-end-rättssäkerhetsgarantier. Bland annat ska signalspaning vara föremål för oberoende efterhandskontroll (ex post facto review).

Europadomstolen har ansett att Siuns uppgift att dels utöva tillsyn över Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet, dels på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats genom signalspaning på ett lagenligt sätt innebär att Siun har en dubbel roll. Det skulle enligt domstolen kunna uppstå situationer när Siun, vid en kontroll på begäran av en enskild, kan komma att behöva ompröva vad myndigheten tidigare kommit fram till i sin tillsyn över Försvarets radioanstalt. Med hänsyn till sekretess och då Siun inte ger motiverade beslut kan det, enligt domstolen, uppstå tvivel om Siuns granskning av enskildas klagomål i dessa fall ger tillräckliga garantier för objektivitet och noggrannhet. Europadomstolen har inte ansett att det är tillräckligt att Siun är föremål för granskning och tillsyn av Riksrevisionen, Justitiekanslern och Riksdagens ombudsmän (JO). Siuns dubbla roll och avsaknaden av en möjlighet för allmänheten att få motiverade beslut i någon form är enligt Europadomstolens mening en brist i den svenska regleringen, vilket försvagar

efterhandskontrollen i en omfattning som medför risker för efterlevnaden av enskildas grundläggande rättigheter.

Ett nytt organ ska pröva begäran om kontroll från en enskild

Utifrån Europadomstolens dom bör kontroll på begäran av en enskild utföras av ett annat organ än det organ som utövar tillsyn över signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Ett sådant organ bör, enligt vad Europadomstolen angett, vara oberoende från den verkställande makten och, så långt som det är möjligt, erbjuda en akusatorisk process som resulterar i motiverade och rättsligt bindande beslut i fråga om bland annat upphörande av olaglig inhämtning och förstöring av material som inhämtats olagligt. Europadomstolen uppställer inget krav på att det ska vara ett juridiskt organ. I likhet med vad utredningen anfört är det därutöver nödvändigt att det organ som ska utföra efterhandskontrollen har kunskap om försvarsunderrättelseverksamhet i stort och särskilt den verksamhet som Försvarets radioanstalt bedriver.

Inget befintligt organ bedöms kunna anförtros uppgiften

Utredningen har övervägt om efterhandskontrollen kan utföras av ett redan befintligt organ som kan anses ha nödvändig kunskap om verksamheten och som kan hantera potentiellt mycket känsliga uppgifter. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (Sin) har bland annat till uppgift att utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel. Sin genomför på begäran av en enskild kontroll om huruvida han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel (se 1 och 3 §§ lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Sin kan därför antas ha en organisation som kan hantera kontroll på begäran av en enskild enligt 10 a § signalspaningslagen.

Tillsynen över försvarsunderrättelseverksamheten respektive de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet har sedan lång tid varit åtskild. I förarbeten till inrättandet av Sin påpekade regeringen att Sins tillsyn inte skulle avse försvarsunderrättelsemyndigheters verksamhet, som Försvarets underrättelsenämnd (numera Siun) sedan år 1976 haft till uppgift att följa (prop. 2006/07:133 s. 62 och prop. 2008/09:201 s. 96). Sin har visserligen också till uppgift att utöva tillsyn över att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inte använder uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat till en annan myndighet för att utreda brott, enligt 3 § lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Det skulle kunna uppfattas som att Sin därigenom också har fått viss tillsyn över försvarsunderrättelseverksamheten, men som påpekats i förarbetena är så inte fallet (prop. 2018/19:96 s. 33).

Den kontroll som ska utföras enligt 10 a § signalspaningslagen innebär en form av tillsyn över Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet. I likhet med utredningen bedömer regeringen att den nuvarande ordningen där skilda organ utövar tillsyn över de olika verksamheterna talar emot att anförtro Sin uppgiften att utföra kontroll på begäran av en enskild enligt 10 a § signalspaningslagen.

Utredningen har också övervägt om Integritetsskyddsrådet skulle kunna anförtros uppgiften eftersom det är ett befintligt organ som har kunskaper om den aktuella verksamheten. Rådet, vars ledamöter utses av regeringen, ska

fortlöpande utöva insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Rådet har ingen beslutsfunktion utan fullgör sitt uppdrag genom att rapportera sina iakttagelser till Försvarets radioanstalt och, om rådet finner skäl för det, till Siun (prop. 2006/07:63 s. 142). Enligt utredningen skulle rådet med anledning av den löpande insyn som rådet ska utöva kunna riskera att få en liknande dubbel roll som Europadomstolen kritiserat Siun för att ha. Utredningen har därför bedömt att inte heller Integritetsskyddsrådet kan anförtros kontrollen enligt 10 a § signalspaningslagen. Regeringen instämmer i utredningens slutsats.

Regeringen delar vidare utredningens bedömning att det inte finns något annat befintligt organ som har de förutsättningar som krävs för att kunna utföra en effektiv efterhandskontroll.

Det är inte lämpligt att inrätta en ny myndighet

Utredningen har också övervägt om en ny myndighet ska inrättas för att pröva begäran om kontroll från enskilda. Det inkommer ett fåtal begäran, cirka 10–15 stycken, varje år till Siun. Antalet har, med något undantag, inte förändrats över tid. Det finns ingen indikation på att det kommer att förändras i framtiden. Det begränsade antalet begäran medför svårigheter att sysselsätta en ny myndighet. En liten organisation är vidare känslig för personalomsättningar vilket skulle kunna leda till kunskapsförluster inom underrättelseområdet. Eftersom relevanta och tillräckliga kunskaper är nödvändiga för att kunna genomföra kontrollen kan det i förlängningen drabba den enskilde negativt, till exempel genom materiellt oriktiga kontroller eller onödigt tidsspillan. Regeringen delar utredningens bild och bedömning att det därför inte är lämpligt att inrätta en ny myndighet för uppgiften.

Ett nytt beslutandeorgan i Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten bör inrättas

Utredningen har föreslagit att ett särskilt beslutandeorgan, Delegationen för kontroll på begäran av enskild, inrättas i Siun. Det nya beslutandeorganet ska enligt utredningens förslag utföra kontroll enligt 10 a § signalspaningslagen, ansvara för sina egna beslut och vara skild från den nämnd som leder Siun.

Förslaget innebär vidare att beslutandeorganet ska bestå av sex ledamöter som utses av regeringen för viss tid. Två av ledamöterna ska vara ordförande respektive vice ordförande. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha motsvarande juridisk erfarenhet. De andra fyra ledamöterna ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen. Organet ska vara beslutsfört med ordföranden eller vice ordföranden och två andra ledamöter. Beslut av enkel beskaffenhet, exempelvis avskrivning av ett ärende som återkallats av klaganden, bör kunna fattas av ordföranden eller vice ordföranden ensam. Ett sådant beslut ska anmälas till beslutandeorganet vid nästkommande sammanträde. Som konstateras i utredningen bör närmare bestämmelser om organets sammansättning och handläggning regleras i förordning.

Genom att organet är ett beslutandeorgan i Siun kan Siun bistå med kanslistöd. Siun kan därigenom bland annat bidra till en kontinuerlig

kunskap om försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaning. Denna ordning bidrar också till att kretsen som tar del av potentiellt mycket känsliga uppgifter hålls fortsatt begränsad, vilket är ett skydd för den enskilde och för nationella utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen.

Institutet för mänskliga rättigheter invänder att inrättandet av beslutandeorganet i Siun innebär att detta inte kan ses som oberoende från Siuns övriga verksamhet. *Integritetsskyddsmyndigheten* och *Centrum för rättvisa* identifierar samma problematik, men bedömer att den föreslagna lösningen är godtagbar. Utredningen har i detta avseende ansett att även om den nämnd som leder Siun och det nya beslutandeorganet delar kansli är det nya beslutandeorganet oberoende i förhållande till nämnden. Kansliet ska bistå med administrativa och handläggande uppgifter. De tjänstemän som är anställda i kansliet har inte till uppgift eller någon befogenhet att fatta beslut i beslutandeorganets frågor eller i den kontrollverksamhet som den nämnd som leder Siun bedriver. Enligt utredningen finns det inte någon risk för att kansliets bistånd med relevanta kunskaper på försvarsunderrättelseområdet och om signalspaningsverksamhet skulle påverka de oberoende, och av regeringen utsedda, ledamöterna i beslutandeorganet. Regeringen instämmer i utredningens bedömning i dessa delar. Den lämpligaste lösningen är alltså att det särskilda beslutandeorganet inrättas i Siun. Liket den ordning som finns i Nederländerna (se avsnitt 6.2) får det dock anses önskvärt att arbetet i kansliet organiseras på ett sådant sätt att intressekonflikter kan undvikas. Frågan om hur detta bör hanteras får närmare regleras i myndighetens arbetsordning där det får beaktas att Siun är en liten myndighet med få kanslianställda, vilket är en aspekt som även *Siun* framhåller i sammanhanget.

Beslutandeorganet bör ha anmälningsskyldighet och befogenhet att fatta rättsligt bindande beslut

Det bör på motsvarande sätt som gäller enligt nuvarande reglering finnas en skyldighet för beslutandeorganet att agera med anledning av de uppgifter som kan framkomma vid en kontroll och anmäla det till Åklagarmyndigheten eller en annan behörig myndighet, Justitiekanslern och Integritetsskyddsmyndigheten. Skyldigheten bör också omfatta att anmäla till den nämnd som leder Siun om det framkommer uppgifter som rör nämndens verksamhet och som nämnden bör uppmärksammas på. Det är respektive myndighets skyldighet att vidta de åtgärder som anmälan kräver. I likhet med det nu gällande regelverket bör dock regler kring anmälningsskyldigheten närmare regleras i förordning.

Europadomstolen har påtalat att ett effektivt rättsmedel innebär att det oberoende organet ska ha befogenhet att fatta rättsligt bindande beslut. I domen har Europadomstolen anfört att den nuvarande svenska ordningen är godtagbar när det gäller att Siun dels kan fatta rättsligt bindande beslut om att inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning ska förstöras om inhämtningen inte är förenlig med lag, dels har en skyldighet att i vissa fall rapportera till en behörig myndighet som har befogenhet att fatta rättsligt bindande beslut. Det kan noteras att enligt 10 § signalspaningslagen får Siun fatta beslut om att inhämtningen ska upphöra

eller att upptagning eller uppteckning ska förstöras om det framkommer att inhämtning inte är förenlig med det tillstånd som Förvarsunderrättsedomstolen gett. Av förarbetena framgår att bestämmelsen utformats utifrån att all inhämtning kommer att föregås av tillståndsprövning, och alltså underkastas förhandsprövning, och att det därför inte finns något behov av att ange någon annan förutsättning för när de angivna befogenheterna kan utnyttjas (prop. 2008/09:201 s. 97).

För att beslutandeorganet ska kunna utgöra ett effektivt rättsmedel är det regeringens uppfattning att även organet bör ha befogenhet att fatta rättsligt bindande beslut. Befogenheten bör omfatta att fatta beslut om att upptagning eller uppteckning ska förstöras. Av samma skäl, och för att Europadomstolens synpunkter i aktuellt avseende ska kunna tas om hand på ett fullgott sätt, anser regeringen, till skillnad från *Försvarets radioanstalt* och *Försvarmakten*, att befogenheten också ska omfatta beslut om att viss inhämtning ska upphöra. Ett sådant beslut ska däremot bara kunna fattas i fråga om inhämtning som rör den som begärt kontrollen. I likhet med utredningen anser regeringen att denna avgränsning är rimlig mot bakgrund av att beslutandeorganets uppdrag är begränsat till att utföra efterhandskontroll på begäran av en enskild. Till skillnad från den tillsyn som den nämnd som leder Siun utövar genom bland annat inspektioner, kommer beslutandeorganets kontroll således att vara mer begränsad i sin omfattning. Eftersom organet bör få en anmälningssskyldighet till nämnden kan nämnden fatta rättsligt bindande beslut om ett mer omfattande upphörande av inhämtning om den iakttagelse som det nya beslutandeorganet har gjort skulle motivera det. För att förtydliga att det inte heller i det nya beslutandeorganets uppgifter eller befogenheter ska ingå en överprövning av Förvarsunderrättsedomstolens beslut, ska det framgå att åtgärderna får vidtas om inhämtningen inte är förenlig med tillståndet. Vad beträffar *Försvarets radioanstalts* synpunkt om att såväl Siuns som beslutandeorganets beslut om upphörande av inhämtning bör kunna överprövas anser regeringen att det saknas beredningsunderlag för att kunna överväga en sådan ordning inom ramen för nu aktuellt lagstifningsärende. Regeringen anser även, till skillnad från *Forum för Dataskydd*, att det inte är motiverat att se över reglerna kring tidsbegränsade tillstånd för signalspaning.

Den aspekt som *Riksarkivet* lyfter fram i fråga om beslut om förstöring av uppgifter gäller inte bara föreslagen reglering, utan även befintlig sådan. Det kan i detta sammanhang noteras att det av 15 § tredje stycket förordningen (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten bl.a. framgår att nämnden vid Siun, vid lämnande av anmälan till en viss myndighet, även ska bifoga sin utredning. Regeringen har tidigare i förarbetena också uttalat att kontrollmyndigheten, utöver att anmäla sina iakttagelser, även bör överlämna relevanta delar av det som har framkommit till den myndighet som ansvarar för den fråga som är aktuell (prop. 2008/09:201 s. 93). Någon särskild reglering om bevarande av visst material som annars skulle förstöras är därför enligt regeringens uppfattning inte nödvändig.

Offentlighet och sekretess

Förslaget innebär att det nya beslutandeorganet ska inrättas inom Siun, och därmed, även om de båda organen är oberoende av varandra, ingå i samma myndighet. Utredningen har bedömt att organen inte ska anses som självständiga från varandra på det sätt som anges i 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen, TF, och 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Av 2 kap. 11 § TF framgår att om ett organ som ingår i eller är knutet till en myndighet lämnat över en handling till något annat organ inom samma myndighet, anses handlingen som inkommen eller upprättad därigenom endast om organen uppträder som självständiga i förhållande till varandra. Avgörande för bedömningen av om beslutandeorganet kan anses uppträda självständigt i förhållande till myndigheten i övrigt i den mening som avses i 2 kap. 11 § TF är organets funktion, beslutsbefogenheter, ställning i myndighetens organisation och dess relation till myndigheten i övrigt (se bl.a. HFD 2015 ref. 12). Frågan är dock något för myndigheten och i slutändan domstolarna att ta ställning till.

När det gäller frågan om självständighet enligt 8 kap. 2 § OSL konstaterar regeringen att sekretess gäller inom en myndighet, om det finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Endast om det finns olika delar av en myndighets verksamhet som har att tillämpa sinsemellan helt olika uppsättningar av sekretessbestämmelser är det fråga om olika verksamhetsgrenar i OSL:s mening. Om verksamheterna bedöms utgöra olika verksamhetsgrenar behöver det därutöver göras en bedömning av om de olika verksamhetsgrenarna också har organiserats på ett sådant sätt att de förhåller sig självständigt i förhållande till varandra. Det är bara om båda dessa kriterier är uppfyllda som det uppstår en sekretessgräns inom en myndighet (prop. 2008/09:150 s. 356–358).

Sekretess gäller hos Siun i dess kontroll enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet endast i den utsträckning som följer av 8 b–d §§ (42 kap. 8 a § OSL). Den kontroll enligt 10 a § signalspaningslagen som beslutandeorganet enligt förslaget ska utföra ryms inom ramen för den kontrollverksamhet som omfattas av 42 kap. 8 a § OSL. Regeringen anser därför att omständigheterna inte är sådana att beslutandeorganet kan anses utgöra en sådan självständig verksamhetsgren inom Siun som avses i 8 kap. 2 § OSL. Det finns därmed inte behov av någon förändring av sekretesslagstiftningen. Samma sekretessbestämmelser som är tillämpliga för Siuns kontrollverksamhet ska tillämpas även för det nya beslutandeorganets kontroll enligt 10 a § signalspaningslagen.

Regeringen vill däremot påminna om att avsaknaden av en sekretessgräns inom myndigheten inte innebär att möjligheten för de anställda att utbyta uppgifter som omfattas av sekretess är obegränsad. Enligt grunderna för sekretesslagstiftningen bör utlämnande av uppgifter från en befattningshavare till en annan befattningshavare förekomma endast i den utsträckning det är behövligt för ett ärendes handläggning (prop. 1990/91:111 s. 24).

7.4 Det bör preciseras i lag att underrättelsen till den enskilde efter genomförd kontroll ska innehålla en motivering

Regeringens förslag: Den enskilde ska få en motiverad underrättelse efter utförd kontroll enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna, däribland *Försvarets radioanstalt*, tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *Institutet för mänskliga rättigheter* pekar på att det finns brister i förslaget när det gäller hur ett beslut efter genomförd kontroll ska motiveras för den enskilde, särskilt i det fallet när det framkommit att en inhämtning varit otillbörlig. Institutet anser, liksom *Centrum för rättvisa*, att ett säkerhetsklassat ombud kan fylla en viktig funktion i detta sammanhang. Centrum för rättvisa avstyrker förslaget och understryker att för att detta ska vara förenligt med Europakonventionens krav behöver beslutsorganet i större utsträckning än vad som föreslagits ha skyldighet att informera om dels i vilka avseenden otillbörlig övervakning har förekommit, dels vilka åtgärder som vidtagits för att åtgärda bristerna. *Sveriges advokatsamfund* lyfter fram frågan om förslaget lämnar utrymme för att det, i fall då det framkommit att inhämtning eller behandling av den enskildes uppgifter har skett i strid med regelsystemen, ska vara möjligt att göra avsteg från huvudregeln om att underrättelsen ska innehålla en upplysning om detta.

Skälen för regeringens förslag

Europadomstolens bedömning av gällande reglering

Enligt 10 a § signalspaningslagen ska den enskilde underrättas om att kontroll enligt samma bestämmelse har utförts. Enligt utredningen har Siun upplyst om att den enskilde, oavsett om hans eller hennes meddelanden har inhämtats eller inte, och under förutsättning att en eventuell inhämtning och behandling av inhämtade uppgifter har varit lagenlig, får besked om att inget otillbörligt har framkommit. Siuns sätt att hantera underrättelseskyldigheten står i överensstämmelse med lagens förarbeten. Det påpekas i förarbetena att i annat fall skulle företrädare för främmande makt som varit föremål för lagenlig signalspaning kunna utnyttja utredningsskyldigheten för att kartlägga svensk underrättelse-tjänst (prop. 2008/09:201 s. 93). I samma förarbeten uttalas även att om kontrollmyndigheten kommer fram till att signalspaningen eller hanteringen av uppgifter har skett i strid med regelsystemen, bör den enskilde i normalfallet upplysas om det och få del av de uppgifter som kan lämnas med hänsyn till gällande sekretess. Siun har vidare upplyst utredningen om att någon situation hittills inte uppstått då den frågan aktualiserats.

Europadomstolen har anfört att de beslut som det oberoende organet fattar ska vara motiverade och rättsligt bindande. Europadomstolen har vidare anfört att ett system för efterhandskontroll som inte producerar motiverade beslut till den enskilde, eller i vart fall beslutsskäl som ett

säkerhetsklassat ombud kan ta del av, är alltför beroende av initiativet och uthålligheten hos utsedda tjänstemän. Europadomstolen har vidare ansett att det nuvarande svenska systemet, som innebär att inga detaljer om innehållet i eller utgång av kontrollen kommuniceras till den enskilde, innebär att Siun fått ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar. Enligt Europadomstolen innebär detta att det svenska systemet inte bidrar till att ge allmänheten tillräckligt förtroende för att eventuella missförhållanden avslöjas och åtgärdas. Europadomstolen har således ansett att avsaknaden av motivering till enskilda tillsammans med Siuns dubbla roll innebär att den svenska lagstiftningen brister i fråga om att ge enskilda tillgång till en effektiv efterhandskontroll.

Internationell jämförelse

I avsnitt 6.2 redogörs för brittisk, dansk, finsk, nederländsk och norsk reglering om bland annat ländernas tillsyns- och kontrollfunktioner på området. Det framgår att dessa länder erbjuder enskilda liknande efterhandskontroller för enskilda som följer av 10 a § signalspaningslagen. Av flera skäl är det emellertid svårt att göra direkta jämförelser länderna emellan. Det kan bland annat påpekas att det finns organisatoriska skillnader och även skillnader i vilka nationella underrättelse- och säkerhetstjänster som kontrollen avser. Inget annat land som undersökts av utredningen genomför en liknande kontroll på begäran av en enskild endast av en del av underrättelsetjänsten, vilket är fallet enligt den svenska signalspaningslagstiftningen.

Gemensamt för den verksamhet som bedrivs på försvarsunderrättelseområdet är att den i stor utsträckning omgärdas av stark sekretess och att mycket begränsad insyn kan tillåtas i verksamheten. Det kan därför ändå vara av viss betydelse vad andra länder underrättar den enskilde om efter att en liknande kontroll utförts. Som framgår av avsnitt 6.2 får den enskilde av de brittiska och norska organen inte, utom i vad som framstår som absoluta undantagsfall, någon information om han eller hon varit föremål för någon åtgärd av underrättelse- eller säkerhetstjänst. Inte heller den finska Underrättelsetillsynsombudsmannen lämnar sådan information till en enskild. Den nederländska tillsynskommittén presenterar en rapport efter avslutad undersökning, men såvitt framkommit får den enskilde inte veta om han eller hon varit föremål för underrättelse- eller säkerhetstjänsten, se avsnitt 6.2. Den norska motsvarigheten ska efter avslutad kontroll meddela den enskilde om ifall klagomålet ger upphov till kritik eller inte. Den brittiska tribunalen kan meddela den enskilde flera olika beslut, där det som är vanligast är att den enskilde får beslut om att tribunalen inte dömt till förmån för klaganden. De norska och brittiska organen har möjlighet att vända sig till berörd underrättelse- eller säkerhetstjänst och efterhöra möjligheterna att delge den enskilde ytterligare information. Såvitt framgår av utredningen är ytterligare information till den enskilde beroende av vilka avvägningar som görs när det gäller sekretess i det enskilda fallet. Även för finska Underrättelsetillsynsombudsmannen kan sådana avvägningar bli aktuella om ytterligare information ska lämnas till den enskilde. Den danska lagstiftningen på området ska genomgå en översyn, varför någon jämförelse inte framstår som meningsfull att göra.

Den enskilde ska få en motiverad underrättelse efter utförd kontroll

På försvarsunderrättelseområdet kan en uppgift om att en enskild är föremål för underrättelseverksamhet vara lika skadlig för svenska utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen som att den enskilde inte är det. Av förklarliga skäl är det därför av stor vikt att sådana uppgifter inte avslöjas. Detta påverkar även vad den enskilde kan få kännedom om efter en utförd kontroll. Det besked om att inget otillbörligt framkommit som Siun ger till enskilda om meddelanden antingen inte har inhämtats eller om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter varit lagenlig ligger, enligt utredningens uppgifter, i linje med de besked som ges till enskilda i Norge och Storbritannien i motsvarande situationer.

Institutet för mänskliga rättigheter och *Centrum för rättvisa* för fram synpunkten att ett säkerhetsklassat ombud bör införas som en kompletterande funktion i sammanhanget. Även Europadomstolen har i sin dom fört fram möjligheten att införa ett särskilt ombud som kan bevaka integritetsintresset. Enligt regeringens bedömning saknas dock skäl att, utöver det särskilda kontrollorganet, införa ett särskilt ombud för den enskilde. Det ligger redan i det föreslagna beslutandeorganets uppdrag att tillvarata den enskildes intresse genom att göra en objektiv och självständig bedömning av de föreliggande omständigheterna. Denna prövning ska göras av ledamöter som utses av regeringen efter att ha blivit föreslagna av partigrupperna i riksdagen. Som framhölls i propositionen Ytterligare rätts säkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel, m.m. innebär en sådan utformning av ett organs sammansättning att en medborgerlig insyn i verksamheten kan garanteras (prop. 2006/07:133 s. 65). Det kan alltså ifrågasättas om ett införande av ett särskilt ombud skulle tillföra något i sammanhanget. Det skulle däremot innebära att ytterligare personer får ta del av hemligt och känsligt material. I likhet med utredningen bedömer regeringen att det inte bör införas ett särskilt ombud vid kontroll på begäran av en enskild.

Utredningen har gjort bedömningen att den enskilde får ett motiverat beslut i och med det besked som Siun meddelar den enskilde om att inget otillbörligt framkommit i de situationer då det vid kontrollen antingen visar sig att inhämtning inte skett eller att inhämtning eller behandling av inhämtade uppgifter varit lagenlig. Regeringen delar denna uppfattning. Den enskilde får visserligen inte kännedom om ifall skälen syftar på att meddelanden inte har inhämtats eller att så faktiskt skett men att inhämtningen och behandlingen av uppgifterna har varit lagenlig. Den enskilde får dock information om att det inte framkommit något som ger anledning till vidare åtgärd. Beskedet ger därför ytterligare information till den enskilde än endast att kontrollen har utförts. I likhet med utredningen bedömer regeringen att den enskilde även fortsättningsvis skulle kunna underrättas på samma sätt i motsvarande situationer.

Om det vid kontrollen framkommer att inhämtning eller behandling av inhämtade uppgifter skett i strid med regelsystemen bör den enskilde, enligt förarbetena på området, upplysas om detta och även få ta del av de uppgifter som kan lämnas med hänsyn till sekretess (prop. 2008/09:201 s. 93). Med hänsyn till den starka sekretess som omgärdar försvarsunderrättelseverksamheten kan det inte införas ett krav på att den enskilde ska underrättas om utgången. En sådan skyldighet skulle innebära

att det även skulle behöva finnas en reglering om undantag för att lämna sådan information om sekretess gäller. En lagreglerad skyldighet skulle därför riskera att bli illusorisk, vilket varken skulle gagna den enskilde eller tilltron till systemet.

Regleringen i 10 a § signalspaningslagen ska alltså förtydligas på så sätt att det anges att underrättelsen till den enskilde ska innehålla en motivering. Den enskilde bör i den motiverade underrättelsen få ytterligare information om till exempel signalspaning, anledningen till varför sekretess gäller, personuppgiftslagstiftning samt de åtgärder som kan vidtas om fel uppmärksammas. Den ytterligare informationen syftar till att bland annat ge kunskap om signalspaningsverksamheten och om att det finns ett system för att komma till rätta med eventuell otillbörlig inhämtning eller behandling av inhämtade uppgifter. En motiverad underrättelse bör också innebära att den enskilde normalt får ett besked om det i samband med signalspaning har förekommit något otillbörligt som berör honom eller henne. Om det vid kontroll antingen framkommer att inhämtningen av den enskildes meddelanden inte skett eller att sådan inhämtning eller behandling av uppgifter varit lagenlig bör den enskilde kunna få motsvarande besked om att inget otillbörligt framkommit som denne får i dag. Regeringen anser, i likhet med utredningen och i enlighet med tidigare förarbetsuttalanden, att den enskilde i normalfallet bör upplysas om att inhämtning eller behandling av uppgifter skett i strid med regelsystemen om sådant framkommer. Vilken information som kan lämnas till den enskilde i en sådan situation får utifrån den sekretess som gäller i det enskilda fallet avgöras när situationen uppstår.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den föreslagna lagändringen om ett nytt beslutandeorgan ska träda i kraft den 1 januari 2025 och övriga lagändringar den 1 juli 2024.

En begäran om kontroll enligt 10 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som kommit in till kontrollmyndigheten före ikraftträdandet ska lämnas över till beslutandeorganet.

Regeringens bedömning: Övriga förslag kräver inte några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Det finns behov av viss tid för att inrätta det nya beslutandeorganet, bland annat för att utse beslutandeorganets ledamöter. Det förslag till lagändring som är hänförlig till det nya beslutandeorganet bör därför träda i kraft den 1 januari 2025. Lagförslagen i övrigt bör träda i kraft den 1 juli 2024.

Begäran om kontroll enligt 10 a § signalspaningslagen som kommit in till Siun före ikraftträdandet ska i de fall kontrollen inte utförts lämnas över till det nya beslutandeorganet. För övriga förslag finns det inte behov av övergångsbestämmelser.

9 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen stärker skyddet för den personliga integriteten. Förslagen medför inga ekonomiska konsekvenser för det allmänna. Förslagen medför inte heller ökade kostnader för enskilda och förväntas inte medföra några konsekvenser av betydelse i övrigt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.
Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för enskilda och det allmänna

Förslaget om att ett från kontrollmyndigheten (Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Siun) oberoende organ ska utföra kontroll på begäran av en enskild minskar risken för att intressekonflikter kan komma att påverka kontrollen. Det innebär i förlängningen ett stärkt skydd för den personliga integriteten i sådana kontroller.

Att beslutandeorganet ska lämna en motiverad underrättelse innebär i viss utsträckning ett starkare skydd för den personliga integriteten än dagens reglering eftersom den enskilde därigenom föreslås få en närmare information om bland annat signalspaningsverksamheten och den övriga information som kan lämnas med hänsyn till den sekretess som gäller i det enskilda fallet. En skyldighet att meddela den enskilde om utgången av kontrollen skulle i teorin innebära ett starkare skydd för den personliga integriteten. En sådan skyldighet hade dock, med hänsyn till den försvarsunderrättelseverksamhet som Försvarets radioanstalt bedriver, behövt innehålla bestämmelser om att sekretess kan hindra att ett sådant besked lämnas. I praktiken skulle det därför inte medföra ett starkare skydd för den personliga integriteten än förslaget.

Genom den föreslagna lagändringen i lagen om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt anges ett uttryckligt krav på att integritetsskyddsintresset ska beaktas vid överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands, vilket medför att skyddet för den personliga integriteten stärks.

Till viss del innebär lagförslagen en reglering av rutiner som Försvarets radioanstalt redan tillämpar i sin verksamhet. Genom lagförslagen tydliggörs Försvarets radioanstalts skyldigheter i dessa delar. Därutöver innebär en lagreglering att Försvarets radioanstalts tillämpning av bestämmelserna kan följas upp av Siun i myndighetens kontroll av verksamheten. Sådan uppföljning och kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten bidrar till att stärka skyddet för den personliga integriteten. Det kan i sammanhanget påminnas om att Siun har möjlighet

att vidta flera åtgärder om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med det tillstånd som Försvarsunderrättelsesdomstolen har gett. Siun har också en skyldighet att i vissa fall anmäla uppmärksammade förhållanden till annan behörig myndighet.

Förslaget om att ett nytt beslutandeorgan ska inrättas i Siun bedöms framför allt kunna medföra kostnader i form av arvodering till de ledamöter som ska utföra kontrollen enligt 10 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Förslaget innebär inte nya uppgifter för Siuns kansli, men kan komma att innebära viss ytterligare administration. Mot bakgrund av det begränsade antal begäran som inkommer varje år – och då det saknas anledning att tro att antalet kommer att öka framöver – bedöms de kostnader som förslaget kan komma att medföra kunna rymmas inom Siuns befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen medför inga ekonomiska konsekvenser för det allmänna i övrigt. Förslagen medför inte några ekonomiska konsekvenser för enskilda.

Övriga konsekvenser

Förslagen bedöms inte påverka

- den kommunala självstyrelsen,
- brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet,
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,
- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags,
- jämställdheten mellan kvinnor och män, eller
- möjligheten att nå de integritetspolitiska målen.

Förslagen bedöms inte heller i övrigt medföra några konsekvenser av betydelse.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

7 § En upptagning eller uppteckning av uppgifter som har inhämtats enligt denna lag eller som signalspaningsmyndigheten har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete ska omgående förstöras om innehållet

1. har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 §,

2. avser uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, eller som omfattas av efterforskningsförbudet i 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen,

3. omfattar uppgifter i sådana meddelanden mellan en person som är misstänkt för brott och hans eller hennes försvarare vilka skyddas enligt 27 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken, eller

4. avser uppgifter lämnade under bikt eller enskild självård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för syften som anges i 1 § andra stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förstöring av en upptagning eller uppteckning. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Första punkten har ändrats på så sätt att ”berör en viss fysisk person” har tagits bort. Ändringen innebär att en upptagning eller uppteckning ska förstöras om innehållet, oavsett om upptagningen eller uppteckningen innehåller personuppgifter eller inte, bedöms sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 §. Någon förändring i fråga om hur material ska hanteras om det innehåller uppgifter som både är relevanta och saknar betydelse ur underrättelsesynpunkt är inte avsedd.

10 a § *Ett särskilt beslutandeorgan i kontrollmyndigheten är skyldigt att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning enligt denna lag och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. Beslutandeorganet ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts. Underrättelsen ska innehålla en motivering.*

Beslutandeorganet får besluta att inhämtning avseende den som begärt kontrollen ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med tillstånd som lämnats enligt denna lag.

Ledamöterna i beslutandeorganet utses av regeringen för en bestämd tid. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha motsvarande juridisk erfarenhet. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontroll på begäran av enskild. Övervägandena finns i avsnitt 7.3 och 7.4.

Första stycket första meningen har ändrats på så sätt att det i stället för kontrollmyndigheten är ett särskilt beslutandeorgan i kontrollmyndigheten som ska utföra kontrollen.

Första stycket andra meningen har ändrats på så sätt att det anges att det är beslutandeorganet i stället för kontrollmyndigheten som ska underrätta den enskilde.

Första stycket tredje meningen är ny. Av bestämmelsen framgår att den underrättelse som beslutandeorganet ska lämna till den enskilde efter utförd kontroll ska innehålla en motivering. Den enskilde bör informeras om exempelvis generella förutsättningar för signalspaningsverksamhet, sekretess, personuppgiftslagstiftning och vilka åtgärder som kan vidtas om det vid kontroll framkommer att inhämtning och behandling av inhämtade uppgifter inte skett i enlighet med regelsystemen. Om det framkommer att den enskildes meddelanden inte har inhämtats eller, för det fall de har inhämtats, att inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter inte varit otillbörlig bör den enskilde underrättas om att inget otillbörligt framkommit. Om det framkommer att inhämtningen eller behandlingen skett i strid med regelsystemen får det utifrån den sekretess som gäller i

det enskilda fallet bedömas vilken information som kan lämnas till den enskilde.

Andra stycket är nytt och innebär att beslutandeorganet får besluta om att inhämtning som rör den som begärt kontrollen ska upphöra och att inhämtade uppgifter ska förstöras. Beslut om att inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning ska förstöras kan endast fattas om det framkommer att inhämtningen inte är förenlig med det tillstånd som Försvarsunderrättelsedomstolen lämnat. Bestämmelsen förtydligar att beslutandeorganets kontroll inte innefattar en prövning av Försvarsunderrättelsedomstolens meddelade tillstånd.

Tredje stycket är nytt. Av bestämmelsen framgår strukturen och sammansättningen av beslutandeorganet. Ledamöterna i beslutandeorganet ska utses av regeringen för viss tid. Det ankommer på regeringen att bestämma tiden för förordnandena. Vid bestämmandet av längden för ett förordnande i beslutandeorganet bör hänsyn tas till bland annat behovet av kontinuitet.

10.2 Förslaget till lag om ändring av lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt

2 kap.

20 § Personuppgifter som behandlas med stöd av denna lag får föras över till ett annat land eller en internationell organisation endast om det är nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet och

1. överföringen riktas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation,

2. sekretess inte hindrar en överföring,

3. mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna, och

4. *överföringen inte innebär ett oproportionerligt intrång i den registrerades personliga integritet.*

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att överföring får ske även i andra fall än som anges i första stycket 1.

Regeringen får också besluta om sådan överföring i ett enskilt fall.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Försvarets radioanstalts överföring av personuppgifter till andra länder och internationella organisationer. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Första stycket fjärde punkten är ny och uppställer ett ytterligare krav för överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands. Bestämmelsen innebär att det ankommer på Försvarets radioanstalt att införa en sådan överföring av personuppgifter göra en proportionalitetsbedömning där det intrång i den registrerades personliga integritet som överföringen kan innebära ska vägas mot skälen för överföringen. Karaktären av de uppgifter som överförs och även mängden uppgifter bör beaktas. Även få men känsliga uppgifter kan innebära ett betydande intrång i den registrerades personliga integritet. Försvarets radioanstalt bör i fråga om skälen för överföringen beakta underrättelsevärdet av det material som överförs, men även nyttan för mottagaren eller för svenska intressen bör kunna beaktas i proportionalitetsbedömningen. Om de personuppgifter som överförs innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten får underrättelsevärdet inte vara obetydligt. Om en överföring till en mottagare utomlands bedöms innebära ett oproportionerligt intrång i den registrerades personliga integritet får överföringen inte ske.

Sammanfattning av delbetänkandet Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom (SOU 2023:51)

Uppdraget

Europadomstolen meddelade den 25 maj 2021 dom i målet *Centrum för rättvisa mot Sverige*. Europadomstolen ansåg att den svenska lagstiftningen om och tillämpningen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i huvudsak möter de krav som kan ställas i ett demokratiskt samhälle. Europadomstolen identifierade dock tre brister i det svenska systemet:

1. avsaknad av en tydlig reglering om när inhämtat material som inte innehåller personuppgifter ska förstöras,
2. avsaknad av tydliga riktlinjer i signalspaningslagstiftningen eller annan relevant lagstiftning som anger att den personliga integriteten ska beaktas när beslut fattats om att dela insamlat material med andra stater och
3. avsaknad av en effektiv efterhandskontroll som utförs på begäran av en enskild.

Utredningens uppdrag i denna del har varit att analysera vilka åtgärder som bör vidtas för att ta om hand de brister som Europadomstolen funnit. Utredningens uppdrag har också bestått i att behandla vissa frågor om internationellt samarbete.

Lämpliga åtgärder för att ta om hand brister identifierade av Europadomstolen

Förstöring av upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter

Försvarets radioanstalt är enligt nuvarande lagstiftning skyldig att förstöra en upptagning eller uppteckning om innehållet bland annat berör en viss fysisk person och har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Utredningen föreslår att förstöringsskyldigheten i sådana fall ska föreligga även om innehållet inte berör en viss fysisk person, dvs. oavsett om upptagningen eller uppteckningen innehåller personuppgifter eller inte. Förslaget innebär en lagreglering av en intern rutin som redan tillämpas av Försvarets radioanstalt.

Ett nytt villkor vid överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands

Utredningen föreslår att det uppställs ett nytt villkor vid överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands som innebär att den personliga integriteten ska beaktas vid en sådan överföring. Det ska ankomma på Försvarets radioanstalt att göra en proportionalitetsbedömning mellan skyddet för den registrerades personliga integritet och skälen för överföringen. Härigenom tillgodoses att integritetsskydd-intressen beaktas när beslut fattas om att överföra uppgifter till en mottagare utomlands.

Ett nytt beslutandeorgan ska utföra kontroll på begäran av enskild och lämna en motiverad underrättelse

Europadomstolen har bedömt att Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) har en dubbel roll då myndigheten dels har till uppgift att kontrollera försvarsunderrättelseverksamheten och Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, dels på begäran av enskild ska utföra kontroll om hans eller hennes meddelanden har inhämtats genom signalspaning och om eventuell inhämtning och behandling av inhämtade uppgifter varit förenlig med lag. Siuns dubbla roll tillsammans med omständigheten att den enskilde inte får ett motiverat beslut efter en sådan begäran innebär enligt Europadomstolen att det saknas en effektiv efterhandskontroll.

Utredningen bedömer att kontroll på begäran av enskild bör utföras av ett annat organ än det organ som har i uppgift att kontrollera försvarsunderrättelseverksamheten. Utredningen föreslår att ett nytt särskilt beslutandeorgan inrättas i Siun. Beslutandeorganet föreslås få kanslistöd från det kansli som bistår den nämnd som leder Siun. Härigenom möjliggörs dels att hemlig eller annars känslig information fortsatt hålls i en begränsad krets, dels att beslutandeorganet kan få del av de kunskaper om försvarsunderrättelseverksamhet och särskilt om signalspaning som kansliet besitter. Beslutandeorganet ska kunna besluta om att inhämtade uppgifter ska förstöras och att viss inhämtning ska upphöra.

Utredningen föreslår att den underrättelse som den enskilde ska få efter utförd kontroll ska vara motiverad. I fråga om hur en sådan underrättelse ska motiveras måste hänsyn tas till den starka sekretess som omgärdar försvarsunderrättelseverksamheten. Det måste beaktas att en uppgift om att den enskildes meddelanden har inhämtats genom signalspaning kan vara skadlig för svenska utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Utredningen föreslår att den enskilde bör få information om exempelvis signalspaningsverksamhet, sekretess, personuppgiftsbehandling och vilka åtgärder som kan vidtas om det vid en kontroll framkommer att inhämtning och behandling av uppgifter har skett i strid med regelsystemen. Vilken ytterligare information som den enskilde kan få beror på vilken sekretess som föreligger i det enskilda fallet.

Vissa internationella frågor

Utredningen bedömer att de internationella frågor som bland annat aktualiseras av att Sverige har beslutat om att ansöka om medlemskap i Nato har en nära anknytning till frågor som bland annat rör Försvarets radioanstalts verksamhet i kris och krig, och som utredningen har i uppdrag att behandla i slutbetänkandet. Utredningen avser att behandla de internationella frågorna i slutbetänkandet.

Konsekvenser

Förslagen medför inga kostnadsökningar för Siun eller Försvarets radioanstalt, eller i övrigt för det allmänna. Förslagen medför inte heller några kostnadsökningar för enskilda. Förslagen bedöms stärka skyddet för den personliga integriteten.

Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025 i fråga om 10 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och i övrigt den 1 juli 2024.

Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs att 7 och 10 a §§ lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

En upptagning eller uppteckning av uppgifter som har inhämtats enligt denna lag eller som signalspaningsmyndigheten har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete ska omgående förstöras om innehållet

1. *berör en viss fysisk person och* 1. har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 §,

2. avser uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, eller som omfattas av efterforskningsförbudet i 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen,

3. omfattar uppgifter i sådana meddelanden mellan en person som är misstänkt för brott och hans eller hennes försvarare vilka skyddas enligt 27 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken, eller

4. avser uppgifter lämnade under bikt eller enskild självavård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för syften som anges i 1 § andra stycket.

10 a §²

Kontrollmyndigheten är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning enligt denna lag och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. *Kontrollmyndigheten* ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts.

Ett särskilt beslutandeorgan i kontrollmyndigheten är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning enligt denna lag och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. *Beslutandeorganet* ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts. *Underrättelsen ska vara motiverad.*

Beslutandeorganet får besluta att viss inhämtning ska upphöra eller

¹ Senaste lydelse 2021:1173

² Senaste lydelse 2009:967

att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med tillstånd meddelat enligt denna lag.

Ledamöterna i beslutandeorganet utses av regeringen för en bestämd tid. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha motsvarande juridisk erfarenhet. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025 i fråga om 10 a § och i övrigt den 1 juli 2024.

2. Det särskilda beslutandeorganet i kontrollmyndigheten ska efter ikraftträdandet handlägga ärenden enligt 10 a § som har inletts hos kontrollmyndigheten.

Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 20 § lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

20 §

Personuppgifter som behandlas med stöd av denna lag får föras över till ett annat land eller en internationell organisation endast om det är nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet och

1. överföringen riktas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation,

2. sekretess inte hindrar en överföring, *och*

3. mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna.

2. sekretess inte hindrar en överföring,

3. mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna, *och*

4. *överföringen inte innebär ett oproportionerligt intrång i den registrerades personliga integritet.*

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att överföring får ske även i andra fall än som anges i första stycket 1.

Regeringen får också besluta om sådan överföring i ett enskilt fall.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.

Förteckning över remissinstanserna

Remissvar har lämnats av Forum för Dataskydd, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Förvarsunderrättsdomstolen, Förvaltningsrätten i Stockholm, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Polismyndigheten, Riksarkivet, Riksdagens ombudsmän, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Åklagarmyndigheten.

Därutöver har yttrande inkommit från Centrum för rättvisa.

Civil Rights Defenders, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO) och Uppsala universitet har avstått från att lämna några synpunkter eller har inte svarat på remissen.