

Signalspaning i försvars- underrättelseverksamhet

– frågor med anledning av Europadomstolens dom

*Delbetänkande av Utredningen om Översyn av lagen
om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:51

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0699-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0700-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (dir. 2022:120).

Som särskild utredare förordnades från och med den 1 oktober 2022 lagmannen Johan Sjöö.

Som experter i utredningen förordnades den 6 april 2023 numera tf. enhetschefen Jonas Agnvall (Integritetsskyddsmyndigheten), kanslichefen Maria Broms (Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten), kanslichefen Mikael Karanikas (Försvarsunderrättelse-domstolen) samt chefsjuristen Michaela Dráb och avdelningsdirektören Thomas Einar (båda vid Försvarets radioanstalt). Samma dag förordnades som sakkunniga ämnesrådet Mikael Andersson och kanslirådet Eva Larsson Behrmann (båda vid Försvarsdepartementet).

Som ledamöter i en till utredningen knuten parlamentarisk referensgrupp förordnades den 9 februari 2023 riksdagsledamöterna Heléne Björklund (S), Helena Bouveng (M), Hanna Gunnarsson (V), Mikael Larsson (C), Mikael Oscarsson (KD) och Lars Wistedt (SD), projektledaren och tidigare riksdagsledamoten Elisabeth Falkhaven (MP) samt advokaten och tidigare riksdagsledamoten Allan Widman (L). Den 30 mars 2023 entledigades Allan Widman och samma dag förordnades stabschefen och tidigare riksdagsledamoten Nina Larsson (L). Den 31 mars 2023 entledigades Elisabeth Falkhaven och samma dag förordnades riksdagsledamoten Jan Riise (MP). Med verkan från den 12 maj entledigades Heléne Björklund och med verkan från samma dag förordnades riksdagsledamoten Markus Selin (S).

Som sekreterare i utredningen anställdes den 7 november 2022 rätts-sakkunniga Josefine Rosén.

Genom tilläggsdirektiv den 23 februari 2023 förlängdes utredningstiden för delbetänkandet till den 1 september 2023 och för slutbetänkandet till den 1 september 2024 (dir. 2023:29).

Utredningen har antagit namnet Utredningen om översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Fö 2022:02).

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom*. Uppdraget i denna del är därmed slutfört. Utredningen fortsätter sitt uppdrag med återstående frågor.

Malmö i september 2023

Johan Sjöo

/Josefine Rosén

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	13
1 Författningsförslag.....	17
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	17
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.....	19
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:923) om signalspaning i försvars- underrättelseverksamhet.....	20
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet	21
2 Utredningens uppdrag och arbete	25
2.1 Utredningens uppdrag.....	25
2.2 Utredningens arbete	26
3 Signalspaning – en översikt av verksamheten och regelverket	27
3.1 Bakgrund	27

3.2	Försvarets radioanstalt	29
3.2.1	Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet	31
3.2.2	Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet.....	33
3.2.3	Försvarets radioanstalts internationella samarbete	34
3.3	Nuvarande reglering	36
3.3.1	Inriktning och ändamål för signalspaning	36
3.3.2	Inhämtning av signaler.....	37
3.3.3	Signalspaning kräver tillstånd	38
3.3.4	Förstöringsskyldighet.....	40
3.3.5	Rapportering.....	42
3.3.6	Underrättelseskyldighet	42
3.3.7	Kontroll och tillsyn.....	43
3.3.8	Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling	46
3.3.9	Internationellt samarbete.....	46
4	Centrum för rättvisa mot Sverige	51
4.1	Inledning	52
4.2	Europadomstolens bedömning av den svenska signalspaningsregleringen	54
4.2.1	På vilka grunder som signalspaning får tillåtas och under vilka omständigheter som enskildas meddelanden får inhämtas	54
4.2.2	Förfaranden som ska följas för att bevilja tillstånd	55
4.2.3	Förfaranden som ska följas i fråga om urval, undersökning och användning av inhämtade uppgifter	56
4.2.4	Försiktighetsåtgärder vid överföring av information till andra parter.....	57
4.2.5	Varaktigheten av signalspaningen, lagring av inhämtat material samt under vilka omständigheter som material ska raderas och förstöras.....	59

4.2.6	Förfaranden och former för en oberoende tillsyn av rättssäkerhetsgarantierna och befogenheter för att åtgärda bristande efterlevnad.....	60
4.2.7	Förfaranden för en oberoende efterhandskontroll och det behöriga organets befogenheter vid bristande efterlevnad	62
4.3	Europadomstolens slutsats.....	64
4.4	Verkställande av Europadomstolens dom	65
5	Internationella aspekter	67
5.1	Signalspaning och ett svenskt medlemskap i Nato	67
5.2	Några internationella jämförelser	68
5.2.1	Danmark.....	69
5.2.2	Finland	70
5.2.3	Nederländerna	71
5.2.4	Norge	72
5.2.5	Storbritannien	73
6	Överväganden och förslag	77
6.1	En bestämmelse om förstöring i vissa fall av en upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter	77
6.2	Den personliga integriteten ska beaktas vid överföring av personuppgifter till ett annat land eller en internationell organisation	79
6.3	Kontroll på begäran av enskild ska utföras av ett nytt beslutandeorgan	83
6.4	Det bör preciseras att underrättelse till den enskilde efter genomförd kontroll ska vara motiverad.....	90

7	Konsekvenser och genomförande av förslagen.....	95
7.1	Konsekvenser av förslagen.....	95
7.1.1	Ekonomiska konsekvenser	96
7.1.2	Konsekvenser för den personliga integriteten	96
7.1.3	Konsekvenser i övrigt	98
7.2	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	98
8	Författningskommentar	101
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	101
8.2	Förslaget till lag om ändring av lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.....	103
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:120.....	105
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:29.....	117
Bilaga 3	Förslag till underrättelse till enskild när det inte framkommit något otillbörligt vid kontrollen	119

Sammanfattning

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:

- avsaknad av en tydlig reglering om när inhämtat material som inte innehåller personuppgifter ska förstöras,
- 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
- 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 integritetsskyddsintressen 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. De förslag som utredningen lämnar bedöms i övrigt inte få någon betydelse av de slag som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

Summary

Remit

On 25 May 2021, the European Court of Human Rights (ECHR) delivered its judgment in the case *Centrum för Rättvisa v Sweden*. The ECHR found that the main features of Sweden's legislation and its regime of signals intelligence in foreign intelligence operations meet the requirements that can be expected in a democratic society. Nevertheless, the ECHR identified three shortcomings in the Swedish system:

- the absence of a clear rule on destruction of intercepted material not containing personal data;
- the absence of a clear requirement in the Signals Intelligence Act or other relevant legislation to consider the personal integrity of individuals when deciding to transmit intelligence material to foreign partners; and
- the absence of an effective *ex post facto* review at the request of individuals.

The Inquiry's remit in this respect has been to determine what measures should be taken to address the shortcomings identified by the ECHR. The Inquiry has also been tasked with considering certain issues concerning international cooperation.

Appropriate measures to address shortcomings identified by the ECHR

Destruction of intercepted material not containing personal data

Under the current legislation, the National Defence Radio Establishment is obliged to destroy intercepted material if, for example, the

content concerns a specific natural person and has been assessed as lacking significance for activities referred to in Article 1 of the Signals Intelligence Act (2008:717). The Inquiry proposes that the requirement to destroy intercepted material in such cases should apply even if the content does not concern a specific natural person, i.e. regardless of whether the material contains personal data. The proposal entails statutory regulation of an internal procedure that is already in place at the National Defence Radio Establishment.

A new condition on transfers of personal data to foreign recipients

The Inquiry proposes establishing a new condition for transfers of personal data to foreign recipients, requiring that personal integrity be considered when deciding on such transfers. The National Defence Radio Establishment should be responsible for making a proportionality assessment weighing up protection of the data subject's personal integrity and the grounds for the data transfer. This would ensure that a privacy protection perspective is considered when a decision is taken to transfer data to a foreign recipient.

A new decision-making body should undertake reviews at the initiative of individuals and issue reasoned decisions

The ECHR has found that the Swedish Foreign Intelligence Inspectorate plays a dual role, as it is tasked with reviewing foreign intelligence operations and the National Defence Radio Establishment's signals intelligence in accordance with the Defence Intelligence Act (2000:130) and the Signals Intelligence Act, and, at the initiative of individuals, conducting a review of whether their communications have been intercepted through signals intelligence and whether any data collection and processing of collected data was compatible with the law. The Foreign Intelligence Inspectorate's dual role in combination with the fact that the individual does not receive a reasoned decision following such a request led the ECHR to find that *ex post facto* controls are lacking.

The Inquiry considers that reviews at the initiative of individuals should be conducted by a different body than the one tasked with reviewing foreign intelligence operations. The Inquiry proposes estab-

lishing a new specific decision-making body within the Foreign Intelligence Inspectorate. The Inquiry proposes that the decision-making body receive administrative support from the secretariat assisting the board that leads the Foreign Intelligence Inspectorate. This would make it possible to limit disclosure of secret or otherwise sensitive information to a limited group of individuals and allow the decision-making body to receive information from the secretariat concerning foreign intelligence operations and particularly concerning signals intelligence. The decision-making body should be able to decide that collected data must be destroyed and that particular data collection must cease.

The Inquiry proposes that the report that an individual receives following a review should be reasoned. As regards the reasoning presented in such a report, consideration must be given to the strict secrecy surrounding defence intelligence operations. It must be taken into consideration that the information that an individual's communications have been intercepted through signals intelligence may be harmful to Sweden's foreign, security and defence policy interests. The Inquiry proposes that, if a review reveals that collection and processing of data has taken place in violation of the regulatory systems, the individual should receive information concerning, for example, signals intelligence activities, secrecy, processing of personal data and what measures can be taken. What additional information an individual can receive depends on the level of secrecy in the individual case.

Certain international issues

The Inquiry considers that the international issues raised by, for example, Sweden's decision to apply for NATO membership are closely linked to issues that concern, among other things, National Defence Radio Establishment activities in times of crisis and war, which the Inquiry has been tasked with examining in its final report. The Inquiry intends to examine these international issues in its final report.

Impact

The proposals do not entail any increased costs for the Foreign Intelligence Inspectorate, the National Defence Radio Establishment

or any other public costs. Nor do the proposals entail any increased costs for individuals. The Inquiry considers that the proposals would increase personal integrity protection. The proposals presented by the Inquiry are not expected to have any consequences referred to in the Committees Ordinance (1998:1474).

1 Författningsförslag

1.1 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 har bedömts sakna betydelse för 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 självård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för syften som anges i 1 § andra stycket.

¹ Senaste lydelse 2021:1173

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 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.

² Senaste lydelse 2009:967

1.2 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.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Förstöring av upptagningar eller uppteckningar enligt 7 och 10 §§ lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska ske på ett sådant sätt att uppgifterna inte kan återskapas.

5 §

Förstöring av upptagningar eller uppteckningar enligt 7, 10 och 10 a §§ lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska ske på ett sådant sätt att uppgifterna inte kan återskapas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten *dels* att 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 10 a, 10 b och 15 a – 15 d §§, och närmast före 10 och 15 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Särskilt beslutandeorgan

10 §

Nämnden får i fråga om kontrollärenden enligt 10 a § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, i arbetsordning eller genom ett särskilt beslut, lämna över till nämndens ordförande eller vice ordförande att fatta beslut av enkel beskaffenhet. Ett sådant beslut ska anmälas till nämnden på sätt och tid som nämnden bestämmer.

Ett särskilt beslutandeorgan inom nämnden, som benämns Delegationen för kontroll på begäran av enskild, har till uppgift att utföra kontroll enligt 10 a § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Delegationen ska bestå av en ordförande, en vice ordförande och fyra andra ledamöter.

10 a §

I 10 a § tredje stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om sammansättningen av Delegationen för kontroll på begäran av enskild.

10 b §

Delegationen som anges i 10 § ansvarar för sina egna beslut.

Handläggning av ärenden i Delegationen för kontroll på begäran av enskild

15 a §

Delegationen sammanträder efter kallelse av ordföranden.

15 b §

Delegationen är beslutsför när ordföranden eller vice ordföranden och två andra ledamöter är närvarande.

Ordföranden eller vice ordföranden får ensam fatta beslut av enkel beskaffenhet. Ett sådant beslut ska anmälas till delegation vid nästföljande sammanträde.

15 c §

Om delegationen i sin verksamhet uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott, ska delegationen anmäla det till Åklagarmyndigheten (Riksåklagarens kansli) eller annan behörig myndighet. Om delegationen uppmärksammar felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot en fysisk eller en juridisk person, ska delegationen anmäla det till Justitiekanslern.

Om delegationen finner omständigheter som Integritetskyddsmyndigheten bör uppmärksammas på,

ska delegationen anmäla det till myndigheten.

Om delegationen finner omständigheter som den nämnd som leder Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten bör uppmärksammas på, ska delegationen anmäla det till nämnden.

15 d §

Delegationen ska samråda med den berörda myndigheten innan en sådan anmälan som avses i 15 c § lämnas. Till anmälan ska delegationen foga sin utredning. Efter det att anmälan har gjorts ska delegationen lämna myndigheten det biträde som behövs.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Syftet med uppdraget är att säkerställa en modern och ändamålsenlig reglering som är anpassad efter den tekniska utvecklingen, omvärldsutvecklingen och de försvars- och säkerhetsmässiga behoven samt som beaktar skyddet för den personliga integriteten.

Utredningens uppdrag består av två delar. Uppdraget i den första delen, som redovisas i detta betänkande, består av att analysera och bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas för att ta om hand de brister som Europadomstolen identifierat i målet *Centrum för rättvisa mot Sverige*, nr 35252/08, dom den 25 maj 2021. I detta betänkande har utredningen också haft till uppgift att redovisa vissa frågor som rör internationellt samarbete inom signalspaningsområdet.

I slutbetänkandet ska utredningen bland annat bedöma vilka åtgärder som krävs för att Försvarets radioanstalt, oavsett säkerhetsläge, på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag rörande signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt bedöma om fler myndigheter bör ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

En närmare beskrivning av utredningens uppdrag finns i utredningens direktiv (dir 2022:120), som finns i bilaga 1. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2023:29) har utredningstiden förlängts till den 1 september 2023 för delbetänkandet respektive den 1 september 2024 för slutbetänkandet, se bilaga 2.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i oktober 2022. Experter och sakkunniga förordnades i april 2023. Det huvudsakliga fokuset för arbetet har hitintills varit på de frågor som aktualiseras i detta delbetänkande.

Utredningen har haft ett möte med den referensgrupp med representanter från samtliga riksdagspartier som enligt direktiven ska knytas till utredningen. Vid det mötet behandlades frågor som rör detta delbetänkande. Inför färdigställandet av delbetänkandet har avstämning skett med referensgruppen.

Enligt utredningens direktiv ska utredningen i den utsträckning som bedöms lämplig ha dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och andra som kan vara berörda av aktuella frågor. Utredningen har för sitt arbete med detta delbetänkande vid möten inhämtat upplysningar från Försvarets radioanstalt och Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Utredningen har haft möten med experter och sakkunniga vid två tillfällen. Därutöver har utredningen haft enskilda kontakter.

Av direktiven framgår att utredningen ska göra de internationella jämförelser som bedöms nödvändiga. Informationen i avsnitt 5.2 om brittisk, dansk, finsk, nederländsk och norsk reglering avseende tillsyn och kontroll av underrättelseverksamhet har inhämtats genom dels offentligt tillgänglig lagstiftning och i förekommande fall förarbeten, dels kontakter med tillsynsorgan.

3 Signalspaning – en översikt av verksamheten och regelverket

3.1 Bakgrund

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 (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet trädde i kraft, bedriver myndigheten även signalspaning mot trådburna signaler.

Förenklat och kortfattat har den nuvarande signalspaningslagstiftningen sin bakgrund i säkerhetspolitiska förändringar och en teknisk utveckling under 1990- och 2000-talet som bland annat innebar att allt fler signaler överfördes och att signalerna i allt större omfattning överfördes via tråd.¹

Den eterburna signalspaning som Försvarets radioanstalt bedrev före år 2009 var i princip oreglerad utifrån principen om att ”etern är fri”. Samma princip kan inte tillämpas på inhämtning av signaler i tråd varför det krävdes lagstöd för sådan inhämtning. För att Försvarets radioanstalt skulle kunna bedriva en effektiv underrättelseverksamhet föreslogs det i bland annat promemorian *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* (Ds 2005:30) att det skulle övervägas att ge signalspaningen tillgång till både eterburen och trådburen kommunikation.

Regeringen lämnade i mars 2007 propositionen *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* (prop. 2006/07:63) till riksdagen. Regeringen föreslog bland annat en ny lagreglering av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som skulle omfatta signalspaning såväl i etern som i tråd. Förslaget innebar bland annat att signalspaning utförs efter inriktning från regeringen och berörda myndigheter, regler

¹ Se bland annat SOU 2003:30 och Ds 2005:30.

för förstöring och rapportering samt ett särskilt tillståndsförfarande. Regeringen föreslog också att sökbegrepp, förstöring och rapportering skulle kontrolleras i särskild ordning.

Lagförslaget var mycket omdebatterat. I juni 2007 beslutade riksdagen att regeringens förslag till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet skulle hänvisas till försvarsutskottet och vila där i minst tolv månader.²

Riksdagen beslutade den 18 juni 2008 att anta bland annat regeringens förslag till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.³ I samband med beslutet tillkännagav riksdagen som sin mening vad utskottet anfört om ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer. Försvarsutskottet anförde bland annat att regeringen skulle återkomma med vissa förslag till ändringar i den antagna lagen. Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet trädde i kraft den 1 januari 2009.

Under hösten 2008 träffades en politisk överenskommelse mellan partierna i regeringen. Överenskommelsen omfattade 15 punkter och syftade till att ytterligare förstärka integritetsskyddet utöver vad som följde av den beslutade lagen och riksdagens tillkännagivande.

Regeringen behandlade de förslag till förändringar som krävde lagändring i propositionen *Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning* (prop. 2008/09:201) som lämnades till riksdagen i maj 2009. Regeringen föreslog flertalet förändringar i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. I enlighet med den politiska överenskommelsen lämnade regeringen bland annat förslag om att begränsa vilka myndigheter som får inrikta signalspaningen till regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.

Regeringen föreslog också förändringar i tillståndsförfarandet. Enligt riksdagens tillkännagivande skulle frågan om tillstånd beslutas av en ny domstolsliknande nämnd. Regeringen hade därför beslutat att inrätta en ny myndighet, Signalspaningsnämnden, med uppgift att svara för tillståndsprövningen. Den politiska överenskommelsen innebär att tillstånd till signalspaning i stället skulle prövas av domstol. Regeringen föreslog i propositionen att en ny specialdomstol, Försvarsunderrättelsesdomstolen, skulle inrättas och få i uppgift att pröva tillstånd till signalspaning. I och med inrättande av domstolen skulle Signalspaningsnämndens verksamhet upphöra. I enlighet med den politiska

² Se rskr. 2006/07:208.

³ Prop. 2006/07:63, bet. 2007/08:FöU15, rskr. 2007/08:266.

överenskommelsen lämnade regeringen vidare förslag om dels en underrättelseskylldighet till enskild, dels en skyldighet för kontrollmyndigheten att på begäran av enskild undersöka om den enskildes meddelanden inhämtats och, om så skett, om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter skett i enlighet med lag.

Förslaget antogs av riksdagen.⁴ Lagändringarna trädde i kraft den 1 december 2009.

Frågor om Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behov av underrättelser om utländska förhållanden väcktes i samband med den politiska överenskommelsen hösten 2008 eftersom den, och de efterföljande lagändringarna, innebar en begränsning av vilka myndigheter som fick inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Regeringen tillsatte bland annat en utredning under hösten 2008. Utredningen överlämnade ett betänkande i juli 2009.⁵ Därefter kom bland annat departementspromemorian *Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet* (Ds 2011:44) att upprättas i Justitiedepartementet. Förslagen i promemorian byggde på en överenskommelse mellan regeringen och Socialdemokraterna om att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle få möjlighet att inrikta signalspaning.⁶ Regeringen föreslog i september 2012 i propositionen *Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet* (prop. 2011/12:179) att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle tillåtas att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2013.

Efter polisens omorganisation den 1 januari 2015 är det Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten i stället för Rikskriminalpolisen som får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.⁷

3.2 Försvarets radioanstalt

Bestämmelser om Försvarets radioanstalts verksamhet finns utöver i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (fortsättningsvis signalspaningslagen) även bland annat i lagen (2001:130) och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet, förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

⁴ Prop. 2008/09:201, bet. 2009/10:FöU3, rskr. 2009/10:3.

⁵ Se SOU 2009:66.

⁶ Se prop. 2011/12:179 s. 5.

⁷ Se prop 2013/14:110 s. 637.

samt lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (FRA-PuL).

Av förordningen (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt framgår Försvarets radioanstalts uppgifter. 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 nämnda 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.

Med hänsyn till utredningens uppdrag kommer utredningen fortsättningsvis koncentrera sitt arbete på Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet.

3.2.1 Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet

Försvarsunderrättelseverksamhet

Försvarets radioanstalt är en av de myndigheter som ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet.⁸ Verksamheten ska enligt 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för att kartlägga yttre hot mot landet. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden.

Av 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet 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.

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 avseende 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.⁹ Stöd får lämnas till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet, om det inte finns

⁸ Övriga myndigheter som enligt 2 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet är Försvarmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁹ Se prop. 2006/07:63 s. 48.

hinder enligt andra bestämmelser, enligt 4 § andra stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet.

Av 1 § lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott framgår att uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterar 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

Signalspaning är 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 rörande 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 för vilka underrättelsebehov det finns förutsättningar att bedriva produktion. Förutsättningarna påverkas av ett flertal faktorer, bland annat personella,

kompetensmässiga och tekniska samt tillgången till relevanta språk-kompetenser, 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, samhälls-viktiga 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 uppdragsgivares 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 till att identifiera bakomliggande aktörer och eventuella hotaktörer som ännu inte upptäckts och som planerar ytterligare attentat.

3.2.2 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 med olika signalbärares 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 bedriva inhämtning, bearbetning och analys av den information som förekommer i signalmiljön.

I signalspaningsverksamhetens inhämtnings- och bearbetningsprocesser behöver dagligen anpassningar och justeringar göras till 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.

3.2.3 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 rörande såväl inhämtning, bearbetning, analys, 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 samarbetspartners behov. Genom internationella signalspaningssamarbeten möjliggörs svensk tillgång till unik och för svenska underrättelse- och säkerhetsintressen oändgänglig 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 ensamt förmår möta.

3.3 Nuvarande reglering

3.3.1 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.

3.3.2 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.¹⁰

3.3.3 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. Försvarsunderrättelsesdomstolen lämnar tillstånd.

Försvarsunderrättelsesdomstolen

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

Försvarsunderrättelsesdomstolen 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.

¹⁰ Jfr prop 2006/07:63 s. 76 f.

Ansökan och tillstånd

Försvarets radioanstalt ska enligt 4 a § signalspaningslagen ansöka om tillstånd för signalspaning hos Förvarsunderrättelsedomstolen. Ansökan ska bland annat innehålla uppgifter om det inhämtningsuppdrag som ansökan avser med en närmare redogörelse för det behov som föranleder ansökan och uppgift om vilken inriktning uppdraget hänförs till, vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd 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 avseende signaler i tråd 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 Förvarsunderrättelsedomstolens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olä-

genhet 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 Förvarsunderrättelsesdomstolen. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Förvarsunderrättelsesdomstolen ska skyndsamt pröva ärendet och, om den finner att det inte finns skäl för åtgärden, upphäva eller ändra beslutet. Om Förvarsunderrättelsesdomstolen ändrar ett brådskande beslut ska även sådan upptagningen 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 förvarsunderrättelseverksamheten. Av 2 § förordningen om signalspaning i förvarsunderrättelseverksamhet framgår att Försvarets radioanstalts myndighetschef eller dennes ställföreträdare kan fatta beslut enligt 5 b § signalspaningslagen.

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

3.3.4 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. Oavsett innehållet i signalerna får de inte hanteras i annan utsträckning än vad som krävs för att konstatera att förstöringsskyldighet föreligger.¹¹

Enligt 7 § signalspaningslagen ska upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats eller som Försvarets radioanstalt har fått

¹¹ Se prop. 2008/09:201 s. 41.

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 självavård, 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.¹² 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 rörande enskilda som saknar relevans från försvarsunderrättelsesynpunkt rapporteras.¹³ 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 föreligger ska inte göras.¹⁴ Förstöringsskyldigheten för uppgifter som omfattas av fjärde punkten är långtgående. Förstöringsskyldigheten skulle exempelvis kunna underlåtas om en religiös företrädare inom ramen för självavårdande samtal till exempel uppmanar till terrorism eller angrepp mot svenska förband i internationella insatser.¹⁵

¹² Se prop. 2006/07:63 s. 104 f.

¹³ Se prop. 2006/07:63 s. 108 f och 140 f.

¹⁴ Jfr prop. 2006/07:63 s. 106 och 140.

¹⁵ Se prop. 2008/09:201 s. 114.

Om det vid en kontroll av kontrollmyndigheten framkommer att inhämtning inte är förenlig med det tillstånd som meddelats 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.

3.3.5 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 rörande enskilda som saknar relevans från försvarsunderrättelsesynpunkt.¹⁶

3.3.6 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 föranlett 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.

¹⁶ Se prop. 2006/07:63 s. 141.

3.3.7 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 meddelat, 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 i kontroll 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 föranleds av granskningsverksamheten. Om det behövs ska Siun även lämna dessa synpunkter och förslag om åtgärder till regeringen. Av bestämmelsen framgår vidare att Siun senast 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 Integritetsskyddsmyndigheten bör uppmärksammas på, ska nämnden anmäla det till myndigheten.

Utredningsskyldighet på begäran av 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 regeringen 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 svenska underrättelseverksamhet. Om kontrollmyndigheten i stället kommer fram till att signalspaningen eller hanteringen av uppgifter har skett i strid med regelssystem, bör, enligt regeringen, 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.¹⁷

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 anställde 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.

¹⁷ Se prop. 2008/09:201 s. 92 f och 115.

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.

Integritetsskyddsmyndighet 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.

3.3.8 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 Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt* (prop. 2020/21:224).

3.3.9 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. 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 beträffande internationellt samarbete avseende 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 personuppgifter till en mottagare utomlands ska var 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 möjliggöra för att överföring av personuppgifter även kan ske 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. För det andra ska sekretess inte hindra en överföring. En sekretessprövning behöver således ske som en del i bedömningen om en överföring av personuppgifter ska ske.¹⁸

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 tillräckliga skyddsåtgärder för personuppgifterna föreligger. Som utgångspunkt bör lämpliga skyddsåtgärder anses föreligga om

¹⁸ Se prop. 2020/21:224 s. 118 f.

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.¹⁹

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.

¹⁹ Se prop. 2020/21:224 s. 119.

4 Centrum för rättvisa mot Sverige¹

Stiftelsen Centrum för rättvisa gav år 2008 in ett klagomål till Europadomstolen avseende 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.

Målet 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 2021.² Domstolen identifierade 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 förhållandet till artikel 13 i Europakonventionen.

Utredningen redogör i detta avsnitt för domen i relevanta delar. Utredningens överväganden och förslag med anledning av Europadomstolens synpunkter redovisas i avsnitt 6.

¹ *Centrum för rättvisa mot Sverige*, nr 35252/08, dom den 25 maj 2021.

² Samma dag meddelade Europadomstolen också dom i målet *Big Brother Watch m.fl. mot Förenade Kungariket*, nr 58170/13, 62322/14 och 24960/15.

4.1 Inledning

Europadomstolens prövning avser den rättsliga reglering som fanns vid tiden för kammarens prövning av målet i maj 2018.³

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.

Europadomstolen konstaterade i domen att signalspaning i syfte att skydda nationell säkerhet och andra väsentliga nationella intressen från betydande externa hot inte i sig är i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Staters bedömningsmarginal begränsas dock av att det vid användandet av signalspaning ställs krav på nationella rättssäkerhetsgarantier till skydd för den personliga integriteten.⁴

Enligt Europadomstolen gör artikel 8 i Europakonventionen sig gällande i varje steg av signalspaningsprocessen och intrånget i rättigheterna ökar för varje steg av processen. Generellt kan processen enligt domstolen beskrivas i fyra steg: (1) signalspaning och inledande lagring av uppgifter, (2) användningen av särskilda sökbegrepp på de lagrade uppgifterna, (3) undersökning av analytiker av utvalda uppgifter och (4) efterföljande lagring av uppgifter inklusive överföring av uppgifter till tredje part.⁵

I två tidigare avgörandena avseende bland annat tvångsmedel och signalspaning, *Weber och Saravia mot Tyskland*, nr 54934/00, dom den 29 juni 2006 och *Liberty m.fl. mot Förenade Kungariket*, nr 58243/00, dom den 1 juli 2008, hade Europadomstolen vid prövningen använt sex minimirätts säkerhetsgarantier (Weber-kriterierna) som utvecklats i praxis avseende hemliga tvångsmedel. Europadomstolen konstaterade i *Centrum för rättvisa mot Sverige* att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i flera avseenden skiljer sig från hemliga tvångsmedel i brottsutredande och brottsbekämpande verksamhet. Till skillnad från hemliga tvångsmedel riktas signalspaning primärt mot internationella kommunikationer samt används för inhämtning av försvarsunderrätt-

³ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 151.

⁴ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 254 och 261.

⁵ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 239–245.

elser och identifiering av nya hot från kända och okända aktörer. Därutöver skiljer sig metoderna för inhämtning åt.⁶

Kriterierna behövde anpassas för att spegla de specifika förhållandena som gäller särskilt för signalspaning. I fråga om hur dessa skulle utformas påtalar Europadomstolen bland annat att med hänsyn till en inneboende risk för missbruk och legitima behov av sekretess är vikten av tillsyn och kontroll förstärkt vid signalspaning i förhållande till hemliga tvångsmedel. Ytterligare en faktor av betydelse är det ökade intrycket i rättigheter som skyddas enligt artikel 8 i Europakonventionen allteftersom signalspaningsprocessen fortlöper. Behovet av rättssäkerhetsgarantier är därför som störst i slutet av processen när uppgifter om en enskild eller uppgifter hänförliga till en enskild undersöks av en analytiker.⁷

Signalspaningsprocessen måste enligt Europadomstolen vara föremål för ”end-to-end”-rättssäkerhetsgarantier. Det innebär att en bedömning måste genomföras av varje steg i processen avseende nödvändigheten och proportionaliteten av de åtgärder som vidtas, att signalspaning ska vara föremål för oberoende godkännande där syftet och omfattningen av inhämtningsuppdraget ska definieras, och att inhämtningsuppdraget ska vara föremål för tillsyn och oberoende efterhandskontroll (”ex post facto review”). Enligt Europadomstolen är detta fundamentala rättssäkerhetsgarantier i en reglering som är kompatibel med artikel 8 i Europakonventionen.⁸

Europadomstolen ska avgöra om lagstiftningen om och tillämpningen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är förenlig med Europakonventionen genom att göra en helhetsbedömning. En sådan bedömning fokuserar huvudsakligen på om det nationella regelverket innehåller tillräckliga garantier mot missbruk och om processen är föremål för ”end-to-end”-rättssäkerhetsgarantier.⁹

Europadomstolen ansåg att det finns behov av ett bredare spektrum av kriterier än vad som tidigare etablerats i praxis för att bedöma om staten har agerat inom sin bedömningsmarginal. För att bedöma såväl laglighet som nödvändighet i ett demokratiskt samhälle skulle Europadomstolen undersöka om åtta kriterier var klart definierade i det nationella regelverket.¹⁰

⁶ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 249 och 255–260.

⁷ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 261–263.

⁸ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 264.

⁹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 274.

¹⁰ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 275.

I fråga om det skulle göras någon skillnad mellan innehållet i meddelanden som inhämtas och trafikdata (dvs. data som beskriver till exempel hur, när och mellan vilka adresser som elektronisk kommunikation överförs) anförde Europadomstolen att inhämtning av trafikdata bör bedömas med utgångspunkt i samma rättssäkerhetsgarantier som gäller för innehållet av meddelanden som inhämtas genom signalspaning. Under förutsättning att rättssäkerhetsgarantierna finns, kan dock bestämmelser om behandling av uppgifterna skilja sig åt.¹¹ Utredningen använder sig fortsättningsvis av begreppet ”meddelanden” för såväl innehållet som trafikdata i de elektroniska signaler som inhämtas genom signalspaning.

4.2 Europadomstolens bedömning av den svenska signalspaningsregleringen

Inledningsvis konstaterade Europadomstolen att inhämtning av signaler genom signalspaning har en grund i svensk lagstiftning, att lagstiftningen eftersträvar ett legitimt syfte – nationell säkerhet – och att lagstiftningen som reglerar signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är tillgänglig. Den fråga som domstolen skulle behandla var huruvida den svenska lagstiftningen innehåller lämpliga och effektiva rättssäkerhetsgarantier och garantier för att möta kraven på förutsebarhet och nödvändighet i ett demokratiskt samhälle genom att närmare granska de åtta kriterierna.¹²

4.2.1 På vilka grunder som signalspaning får tillåtas och under vilka omständigheter som enskildas meddelanden får inhämtas

De två första kriterierna tar sikte på att nationell lagstiftning bör innehålla detaljerade bestämmelser för när signalspaning får bedrivas. Lagstiftningen bör särskilt innehålla tillräckligt klara bestämmelser om på vilka grunder som signalspaning får tillåtas och under vilka omständigheter som enskildas meddelanden får inhämtas.¹³

¹¹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 277 och 278.

¹² Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 279–282.

¹³ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 262.

Europadomstolen ansåg att den svenska regleringen i fråga om på vilka grunder som signalspaning får tillåtas är tydligt avgränsad för att möjliggöra nödvändig kontroll av tillstånd och verksamhet samt efterhandstillsyn ("ex post facto supervision"). Europadomstolen fann även att den svenska regleringen avseende under vilka omständigheter som enskildas meddelanden får inhämtas är tillräckligt klara. Europadomstolen påtalade att det bland annat mot bakgrund av att utvecklingsverksamheten kräver tillstånd och är ställd under tillsyn finns rätts-säkerhetsgarantier för att förhindra ett kringgående av bestämmelserna för när signalspaning får bedrivas.¹⁴

4.2.2 Förfaranden som ska följas för att bevilja tillstånd

Det tredje kriteriet innebär enligt Europadomstolen att ett från det verkställande organet oberoende organ bör ge tillstånd till signalspaning. Det tillståndsgivande organet bör informeras om syftet med signalspaningen och om vilka signalbärare eller kommunikationsvägar som sannolikt ska användas för att inhämta signaler. Det tillståndsgivande organet kan då bedöma nödvändigheten och proportionaliteten av signalspaningen och av signalbärarna i förhållande till syftet med signalspaningen. Tillståndet bör vidare åtminstone identifiera de typer eller kategorier av sökbegrepp som ska användas. Därutöver måste varje användning av sökbegrepp som är hänförliga till identifierbara individer vara motiverad utifrån principerna om nödvändighet och proportionalitet. Detta bör registreras och vara föremål för ett internt förhandsgodkännande för att möjliggöra separat och objektiv kontroll av om motiveringen överensstämmer med de ovannämnda principerna.¹⁵

Försvarsunderrättsedomstolen möter enligt Europadomstolen kraven på oberoende i förhållande till den verkställande makten. Försvarsunderrättsedomstolen har visserligen inga öppna förhandlingar och meddelar inte offentliga beslut, men Europadomstolen beaktade att ett integritetsskyddsombud har till uppgift att bevaka enskildas integritetsskyddsintressen i tillståndsprocessen.¹⁶

Europadomstolen noterade att Försvarets radioanstalt i ansökan till Försvarsunderrättsedomstolen måste ange behov, signalbärare och kategorier av sökbegrepp. Försvarsunderrättsedomstolen prövar

¹⁴ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 284–288 och 290–294.

¹⁵ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 266–269.

¹⁶ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 296 och 297.

sedan om uppdraget är förenligt med tillämplig lagstiftning och om underrättelseinhämtningen är proportionerlig till efterföljande intrång i privatlivet. Därutöver påtalade Europadomstolen att den svenska lagstiftningen särskilt reglerar utformningen av sökbegrepp.¹⁷

Europadomstolen ansåg att det svenska systemet erbjuder en rättslig förhandsgranskning ("ex ante review") av tillståndsansökningar som dels är omfattande då syftet med uppdraget, signalbärare och kategorier av sökbegrepp är föremål för kontroll, dels är tillräckligt detaljerad med hänsyn till att det är fråga om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. En sådan granskning erbjuder en betydande rättssäkerhetsgaranti mot missbruk eller ett oproportionerligt bruk av signalspaning.¹⁸

4.2.3 Förfaranden som ska följas i fråga om urval, undersökning och användning av inhämtade uppgifter

Det fjärde kriteriet tar sikte på att förfaranden om urval, undersökning och användning av inhämtade uppgifter ska vara klart definierade i lag. Det är ett kriterium som Europadomstolen tillämpat i tidigare praxis, och som Europadomstolen påtalade är lika relevant vid signalspaning som vid hemliga tvångsmedel.¹⁹

Europadomstolen konstaterade att den svenska lagstiftningen omfattar automatisk och manuell inhämtning samt att all inhämtning omfattas av samma rättssäkerhetsgarantier. Europadomstolen ansåg att det är signifikant att Försvarets radioanstalt har en skyldighet att radera upptagningar eller uppteckningar så snart det kan identifieras att mottagare och avsändare båda befinner sig i Sverige. Att inhemsk trafik utesluts innebär dels en betydande begränsning av myndigheternas handlingsutrymme, dels en rättssäkerhetsgaranti mot missbruk. Europadomstolen noterade också att eftersom inhemsk trafik utesluts måste även signalbärare och sökbegrepp anpassas efter detta.²⁰

Europadomstolen noterade vidare att Försvarets radioanstalts behandling av personuppgifter regleras i en särskild lag.²¹ Personuppgiftsregleringen innebär ytterligare ett lager av skydd till existerande rätts-

¹⁷ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 298–300.

¹⁸ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 302.

¹⁹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 262.

²⁰ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 303–308.

²¹ Vid tiden för Europadomstolens prövning gällde den numera upphävda lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Den 1 januari 2022 trädde lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt i kraft.

säkerhetsgarantier för uppgifter rörande såväl fysiska som juridiska personer. Europadomstolen anförde att det inte finns anledning att anta att inhämtat material som inte innehåller personuppgifter används för ändamål oförenliga med den inhämtning som Försvarsunderrättelsesdomstolen beviljat.²²

Sammantaget fann Europadomstolen att den svenska lagstiftningen i fråga om urval, undersökning och användning av inhämtade uppgifter innehåller adekvata rättssäkerhetsgarantier mot missbruk.²³

4.2.4 Försiktighetsåtgärder vid överföring av information till andra parter

Det femte kriteriet, försiktighetsåtgärder vid överföring av informationen till andra parter, är även ett av de sex Weber-kriterierna. Kriteriet är enligt Europadomstolen lika relevant vid signalspaning som vid hemliga tvångsmedel. Europadomstolen konstaterade att domstolen hittills inte hade gett någon särskild vägledning avseende kriteriet. Europadomstolen ansåg att överföring till andra stater eller internationella organisationer bör begränsas till sådant material som samlats in och lagrats på ett konventionsenligt sätt samt att själva överföringen bör omfattas av särskilda rättssäkerhetsgarantier. För det första ska omständigheterna när en sådan överföring får ske tydligt anges i nationell lagstiftning. För det andra ska den överförande staten säkerställa att den mottagande staten vid sin hantering av uppgifterna har rättssäkerhetsgarantier som kan förhindra missbruk och oproportionerligt intrång. Den mottagande staten måste garantera säker lagring av materialet och begränsa vidare utlämnande. Det krävs dock inte att den mottagande staten har ett med den överförande staten jämförbart skydd och inte heller nödvändigtvis att en försäkran ges före varje överföring. För det tredje är förstärkta rättssäkerhetsgarantier nödvändiga när material som kräver särskild sekretess överförs. Slutligen ansåg Europadomstolen att överföring av material till utländska försvarsunderrättelsesamarbetspartners även bör vara föremål för en oberoende kontroll.²⁴

Europadomstolen konstaterade att själva syftet med svensk signalspaning är att Försvarets radioanstalt ska samla in information som är användbar för regeringen och en begränsad krets av svenska myndig-

²² Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 312, 314 och 315.

²³ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 316.

²⁴ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 262 och 276.

heter. Försvarets radioanstalt har också möjlighet att ge Säkerhetspolisen och Försvarmakten tillgång till analysresultat för att de ska ha möjlighet att bedöma terroristhot på en strategisk nivå. Framför allt sker det inom ramen för trepartsarbetsgruppen Nationellt centrum för terroristhotbedömning (NCT) som består av analytiker från Försvarets radioanstalt, Säkerhetspolisen och Försvarmakten. Europadomstolen fann att det svenska systemet i detta avseende är klart avgränsad och att det inte framstod som att det skapades någon egentlig risk för missbruk.²⁵

Det finns flera skäl till internationellt samarbete, däribland att varna andra stater för hot, begära hjälp för att upptäcka och hantera hot samt att tillse att internationella organisationer kan utöva sina uppdrag. Internationellt samarbete är således, påtalade Europadomstolen, avgörande för att upptäcka och avvärja potentiella hot mot staters nationella säkerhet. Europadomstolen noterade att det finns reglering om Försvarets radioanstalts möjligheter att dela underrättelser. De generella ordalagen i bestämmelserna kunde dock, menade Europadomstolen, inte leda till någon annan slutsats än att Försvarets radioanstalt kan överföra underrättelser när helst det anses vara i Sveriges intresse. Med beaktande av oförutsägbarheten i de situationer som kan föranleda internationellt samarbete ansåg domstolen att de exakta förutsättningarna för när insamlat material får delas inte rimligen kan regleras. Däremot måste lagstiftning och praxis begränsa riskerna för missbruk och oproportionerligt intrång i rättigheter som skyddas enligt artikel 8 i Europakonventionen.²⁶

Europadomstolen noterade att samma rättssäkerhetsgarantier är tillämpliga på underrättelser som överförs inom ramen för det internationella samarbetet som till svenska myndigheter. Detta begränsar i förlängningen risken för negativa konsekvenser efter överföring till en internationell samarbetspartner. Personuppgiftslagstiftningen omfattar vidare hela Försvarets radioanstalts verksamhet. Europadomstolen ansåg dock att avsaknaden av ett lagkrav om att Försvarets radioanstalt vid överföring av underrättelseinformation ska bedöma nödvändigheten och proportionaliteten avseende dess potentiella inverkan på rättigheter enligt artikel 8 i Europakonventionen var en betydande brist i den svenska lagstiftningen. Europadomstolen konstaterade att det, såvitt framkommit, inte fanns någon lagstadgad skyldighet för

²⁵ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 317.

²⁶ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 321–323.

Försvarets radioanstalt att vidta åtgärder om myndigheten till exempel skulle upptäcka att uppgifter i ett material som ska överföras allvarligt skulle kunna äventyra rätten till skydd för privatlivet trots att överföringen har ett begränsat underrättelsevärde. Det fanns inte heller någon lagstadgad skyldighet för Försvarets radioanstalt att bedöma om mottagaren erbjuder godtagbara rättssäkerhetsgarantier.²⁷

Enligt Europadomstolen kompenseras inte bristerna i tillräcklig utsträckning av den svenska lagstiftningen. Att det finns ett gemensamt intresse inom försvarsunderrättelsesamarbetet att bevara sekretess kan vidare inte anses utgöra en tillräcklig rättssäkerhetsgaranti. Inte heller Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhetens (Siun) kontroll kan anses tillräcklig. Avsaknaden av en bestämmelse om att beaktande ska tas till den personliga integriteten hos den enskilde när beslut fattas om att dela insamlat material innebär sammantaget en betydande brist i den svenska lagstiftningen.²⁸

4.2.5 Varaktigheten av signalspaningen, lagring av inhämtat material samt under vilka omständigheter som material ska raderas och förstöras

Det sjätte kriteriet innehåller två Weber-kriterier som Europadomstolen tillämpat tidigare.²⁹

Varaktigheten av signalspaning är enligt Europadomstolen en fråga för nationella myndigheter att besluta om. Det måste dock finnas adekvata rättssäkerhetsgarantier med tydliga bestämmelser om när ett tillstånd upphör, under vilka förutsättningar ett tillstånd kan förnyas och under vilka omständigheter ett tillstånd kan återkallas. Europadomstolen bedömde att den svenska lagstiftningen uppfyller kraven i detta avseende.³⁰

I fråga om förstöring av inhämtat material konstaterade domstolen att den svenska lagstiftningen innehåller detaljerade bestämmelser om när inhämtat material som innehåller personuppgifter ska förstöras. Europadomstolen anförde att det utöver bestämmelser som tar sikte på material som innehåller personuppgifter, även måste finnas en generell bestämmelse om förstöring av annat material som inhämtats. Lag-

²⁷ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 324–326.

²⁸ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 328–330.

²⁹ Jfr *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 262.

³⁰ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 331, 332, 336 och 337.

ringen av sådan information skulle kunna göra intrång i rätten till skydd för korrespondens enligt artikel 8 i Europakonventionen. I vart fall bör det finnas en skyldighet att radera uppgifter som förlorat sin betydelse för signalspaningsändamålen. Europadomstolen konstaterade att det endast är vid ett begränsat antal omständigheter som det gällande regelverket om förstöring av inhämtat material inte också skulle kunna tillämpas. Avsaknaden av en reglering om förstöring av material som inte innehåller personuppgifter är emellertid en processuell brist i den svenska lagstiftningen. I övrigt ansåg Europadomstolen att det svenska regelverket är tydligt i fråga om under vilka omständigheter som inhämtat material ska förstöras.³¹

4.2.6 Förfaranden och former för en oberoende tillsyn av rättssäkerhetsgarantierna och befogenheter för att åtgärda bristande efterlevnad

Enligt Europadomstolen bör varje steg av signalspaningsprocessen vara föremål för tillsyn av en oberoende myndighet. Tillsynen ska vara tillräckligt robust för att ”intrånget” hålls till vad som är ”nödvändigt i ett demokratiskt samhälle”. Tillsynsorganet ska kunna bedöma nödvändigheten och proportionaliteten av åtgärder som vidtagits med vederbörlig hänsyn till motsvarande grad av intrång i konventionsrättigheter för de enskilda som sannolikt kommer att påverkas.³²

Europadomstolen konstaterade i sin bedömning av det sjunde kriteriet att Siun utövar tillsyn över försvarsunderrättelseverksamhet och över signalspaning i synnerhet. Vissa tillsynsbefogenheter tillkommer även Datainspektionen³³. Med hänsyn till att Siun leds av domare eller tidigare domare samt att Siuns ledamöter utses bland kandidater som nomineras av partigrupperna och utses av regeringen för minst fyra år ansåg domstolen att Siun är ett oberoende kontrollorgan. Europadomstolen konstaterade vidare att Siun har omfattande befogenheter som täcker signalspaningens verksamhet från början till slut. Europadomstolen noterade särskilt att Siun har i uppgift att ge Försvarets radioanstalt tillgång till signalbärare efter att ha kontrollerat att begäran överensstämmer med det tillstånd som beviljats av Försvarsunderrättelsesdomstolen. Siun övervakar vidare alla andra delar av Försvarets

³¹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 342 och 344.

³² Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 270.

³³ Den 1 januari 2021 bytte Datainspektionen namn till Integritetsskyddsmyndigheten.

radioanstalts verksamhet däribland själva inhämtningen, analysen samt användningen av och radering av material. Av betydelse var också att Siun har möjlighet att granska sökbegrepp som använts och att Siun har tillgång till alla relevanta dokument från Försvarets radioanstalt. Det framstod därför, ansåg domstolen, som att Siun har de befogenheter och verktyg som är nödvändiga för att bedöma inte bara lagenligheten med formella bestämmelser utan även proportionaliteten av de intrång i enskildas rättigheter som kan uppstå.³⁴

Europadomstolen konstaterade att Siun, om myndigheten uppmärksammar signalspaning som strider mot regelverket, kan meddela rättsligt bindande beslut om att inhämtningen ska upphöra eller att upptagningar eller uppteckningar ska förstöras. Därutöver har Siun en skyldighet att i vissa fall rapportera till andra myndigheter som i sin tur har befogenheter att fatta rättsligt bindande beslut. Europadomstolen hade inte några invändningar mot denna ordning. Även om Siun saknar rättsliga möjligheter att tillse att Försvarets radioanstalt efterlever Siuns rekommendationer om att utveckla eller rätta till sin verksamhet framkom det att Försvarets radioanstalt har rutiner för hur myndigheten ska agera utifrån Siuns rekommendationer och att dessa följs. Europadomstolen noterade att Riksrevisionen i en granskning av Försvarets radioanstalt år 2015 angett att Försvarets radioanstalt tog Siuns synpunkter på allvar och att synpunkterna, i den mån det krävdes, ledde till reformer. Vidare konstaterade domstolen att Siun aktivt granskar Försvarets radioanstalts verksamhet både på ett generell plan och utifrån olika teman, att Siun publicerar en årlig rapport som offentliggörs för allmänheten samt att Riksrevisionen granskat Siun.³⁵

Europadomstolen bedömde att det finns en effektiv tillsyn av den svenska signalspaningsverksamheten. Enligt domstolen utgör Siuns roll tillsammans med tillståndsprovningen vid Försvarsunderrättelse-domstolen en effektiv rättssäkerhetsgaranti mot missbruk i signalspaningsprocessen; före och under inhämtningen, i analysen samt vid användningen av och raderingen av material som inhämtats.³⁶

³⁴ Centrum för rättvisa mot Sverige §§ 345–348.

³⁵ Se Centrum för rättvisa mot Sverige §§ 350–352.

³⁶ Se Centrum för rättvisa mot Sverige § 353.

4.2.7 Förfaranden för en oberoende efterhandskontroll och det behöriga organets befogenheter vid bristande efterlevnad

Det åttonde kriteriet tar sikte på den enskildes tillgång till effektiva rättsmedel. Enligt Europadomstolen bör ett effektivt rättsmedel finnas tillgängligt för den som misstänker att hans eller hennes meddelanden har inhämtats av underrättelsetjänster. Efterföljande notifieringar till enskilda har beträffande hemliga tvångsmedel ansetts vara en relevant faktor vid bedömningen av hur effektiva rättsmedlen i domstolarna är. Sådana notifieringar har dock, konstaterade Europadomstolen, inte ansetts nödvändig om det nationella systemet ger varje enskild som misstänker att hans eller hennes meddelanden har inhämtats möjlighet att ansöka till domstolarna. Inom ramen för signalspaning kan ett rättsmedel som inte är beroende av notifiering till enskild vara ett effektivt sådant och, beroende på omständigheterna, till och med erbjuda bättre garantier för ett korrekt förfarande än ett system som baseras på notifiering.³⁷

Enligt Europadomstolen bör det, för att ett rättsmedel ska anses vara effektivt i avsaknad av notifiering till enskilda, krävas att prövning görs av ett från den verkställande makten oberoende organ. Organet, som inte behöver vara juridiskt, ska kunna säkerställa ett rättvist och, så långt det är möjligt, ackusatoriskt förfarande. Ett beslut ska vara motiverat och rättsligt bindande i fråga om bland annat upphörande av olaglig inhämtning och förstöring av olagligt inhämtat eller lagrat material.³⁸

Europadomstolen noterade att någon underrättelse enligt den svenska signalspaningslagstiftningen aldrig skickats, på grund av sekretess. Med hänvisning till tidigare uttalanden konstaterade Europadomstolen att även ett rättsmedel som inte bygger på notifiering kan anses vara effektivt. Den svenska ordningen kunde därför godtas av Europadomstolen i detta avseende. Avsaknaden av en fungerande notifieringsmekanism måste dock, påtalade domstolen, vägas mot effektiviteten av de rättsmedel som finns tillgängliga för den enskilde.³⁹

Europadomstolen konstaterade att den svenska lagstiftningen erbjuder enskilda en efterhandskontroll genom den kontroll som Siun ska utföra på begäran av en enskild. Europadomstolen redogjorde för att såväl fysiska som juridiska personer oberoende av hemvist och natio-

³⁷ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 271 och 272.

³⁸ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 273.

³⁹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 354 och 355.

nalitet kan begära kontroll samt att Siun har möjlighet att besluta att inhämtningsuppdrag ska upphöra och att material ska förstöras.⁴⁰

Europadomstolen fann att även om Siun är ett oberoende organ innebär myndighetens uppgift att dels utöva tillsyn över Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet, dels på begäran av enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats genom signalspaning på ett lagenligt sätt att Siun har en dubbel roll. Det skulle enligt domstolen kunna uppstå situationer när Siun, vid en kontroll på begäran av 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 ansåg att det inte gick att bortse från att Siuns dubbla roll skulle kunna skapa intressekonflikter och skulle kunna leda till att försummelse eller oegentligheter bortses från i syfte att undvika kritik eller andra konsekvenser.⁴¹

Europadomstolen ansåg att det inte kunde anses tillräckligt att Siun stod under granskning av Riksrevisionen. Vidare konstaterade Europadomstolen att möjligheten för enskilda att vända sig till Riksdagens ombudsmän (JO) eller Justitiekanslern (JK) med klagomål visserligen var relevanta mekanismer, men att det inte framkommit att de använts i någon direkt utsträckning i fråga om signalspaning. Ett grundläggande element i en effektiv efterhandskontroll är vidare att det sker ett rättsligt förfarande inför ett oberoende organ som resulterar i motiverade och rättsligt bindande beslut. Dessa krav möttes inte av JO eller JK.⁴²

Vidare anförde Europadomstolen att ett system för efterhandskontroll som inte producerar motiverade beslut till den enskilde, eller i vart fall beslutsskäl som ett säkerhetsklassat ombud ("special council") kan ta del av, är alltför beroende av initiativet och uthålligheten hos utsedda tjänstemän. Det nuvarande svenska systemet, som innebär att inga detaljer avseende innehållet i eller utgång av kontrollen kommuniceras till den enskilde, innebär att Siun får 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.⁴³

⁴⁰ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 356.

⁴¹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 359.

⁴² Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 360 och 362.

⁴³ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 361.

Sammanfattningsvis anförde domstolen att Siuns dubbla roll och avsaknaden av en möjlighet för allmänheten att erhålla motiverade beslut inte kan anses vara i linje med kraven för en effektiv efterhandskontroll och därför innebär en brist i den svenska regleringen.⁴⁴

4.3 Europadomstolens slutsats

Europadomstolen konstaterade inledningsvis 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. Enligt Europadomstolen är den svenska signalspaningslagstiftningen i stora delar förenlig med kriterierna, men det finns tre brister.⁴⁵

Angående bristen bestående i avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse om förstöring av material som inte innehåller personuppgifter 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.⁴⁶

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 skyddet 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.⁴⁷

Den tredje bristen avsåg avsaknaden av en effektiv efterhandskontroll. Enligt Europadomstolen innebär Siuns dubbla roll och att allmänheten inte erhåller motiverade beslut vid begäran om efterhandskontroll att efterhandskontrollmekanismen försvagats i en sådan

⁴⁴ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 364.

⁴⁵ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 365 och 367–369.

⁴⁶ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 370.

⁴⁷ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 371.

omfattning att det kan innebära risker för efterlevnaden av enskildas grundläggande rättigheter.⁴⁸

Europadomstolen bedömde 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 dock inte tillräckligt av befintliga rättssäkerhetsgarantier. Europadomstolen fann att den svenska signalspaningsregleringen går utöver bedömningsmarginalen och att den vid en helhetsbedömning inte innehåller tillräckliga ”end-to-end”-rättssäkerhetsgarantier för att tillhandahålla lämpliga och effektiva garantier mot godtycklighet och missbruk. Slutsatsen blev således att det har skett en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen.⁴⁹

Mot bakgrund av att Europadomstolen funnit en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen fann Europadomstolen inte skäl att pröva klagomålen i förhållande till artikel 13 i Europakonventionen.⁵⁰

4.4 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. I rapporterna har Regeringskansliet redogjort bland annat för att lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt trädde i kraft den 1 januari 2022 och för tillsättandet av denna utredning. Av rapporterna framgår också att Sverige, i enlighet med Europadomstolens dom, har ersatt Centrum för rättvisa för dess rättegångskostnader.⁵¹

⁴⁸ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 372.

⁴⁹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 373 och 374.

⁵⁰ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 377.

⁵¹ Jfr *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 385.

5 Internationella aspekter

Utredningen redogör i detta avsnitt översiktligt för frågor som rör signalspaning i en Natokontext. Utredningen redogör också översiktligt för huvudsakligen kontroll- och tillsynsfunktioner i några andra länder.

5.1 Signalspaning och ett svenskt medlemskap i 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 innebar att samarbetet mellan Nato och Sverige fördjupades ytterligare, genom bland annat ett utökat informationsutbyte.¹

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.² Riksdagen godkände den 22 mars 2023 Sveriges anslutning till nordatlantiska för-

¹ Se prop. 2021/22:246 s. 9 och prop. 2022/23:74 s. 17.

² Se prop. 2022/23:74 s. 12.

draget.³ I skrivande stund (mitten av augusti 2023) är Sverige ännu inte medlem i Nato.

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

Försvarets radioanstalt har upplyst om att myndigheten inte har identifierat några behov av lagstiftningsåtgärder endast med anledning av ett svenskt Natomedlemskap. De behov av åtgärder som Försvarets radioanstalt i denna del identifierat är en följd också av ett försämrat säkerhetsläge och totalförsvarets förändrade behov. Till exempel 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 rörande signalspanning i försvarsunderrättelseverksamhet. Det har inte framkommit att det endast till följd av ett Natomedlemskap finns behov av lagstiftningsåtgärder. Det faller sig därför enligt utredningen naturligt att frågor som berör Sveriges Natomedlemskap behandlas tillsammans med andra frågor som rör Försvarets radioanstalts verksamhet i kris och krig. Utredningen avser därför att återkomma till frågorna i slutbetänkandet.

5.2 Några internationella jämförelser

Utredningen redovisar nedan en översiktlig internationell redogörelse för framför allt kontroll- och tillsynsfunktioner av sådan underrättelseverksamhet som bedrivs till stöd för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik i Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Storbritannien. Utredningen har valt att avgränsa jämförelsen till kontroll- och tillsynsfunktioner i de olika länderna, mot bakgrund av de frågor som är aktuella i detta betänkande.

³ Prop. 2022/23:74, bet. 2022/23:UU16, rskr. 2022/23:148.

Utredningen gör inte anspråk på att genom redovisningen ge en fullständig redogörelse för de verksamheter respektive kontroll- och tillsynsfunktioner som beskrivs.

5.2.1 Danmark

Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) är Danmarks utrikesunderrättelsetjänst och militära underrättelsetjänst. Verksamheten regleras i Bekendtgørelse nr. 1287 af 28. november 2017 af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) (FE-loven). Av lagen följer att underrättelseverksamheten ska vara riktad mot utländska förhållanden och ge ett underrättelsemässigt underlag för dansk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) utövar tillsyn över FE och över Politiets Efterretningstjeneste (PET), dvs. danska polisära säkerhetstjänsten. Bestämmelser om TET:s verksamhet finns i bland annat FE-loven. Efter klagomål eller på eget initiativ säkerställer TET att FE följer i lagen närmare angivna bestämmelser om behandling av uppgifter om fysiska och juridiska personer som är hemmahörande i Danmark. TET utövar inte tillsyn över FE:s inhämtning ("tilvejebringelse") av uppgifter.

Enligt 10 § FE-loven kan en i Danmark hemmahörande fysisk eller juridisk person begära att TET ska undersöka om FE olagligt behandlar uppgifter om denne. TET 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.

Utredningen har upplysts om att en revision av FE-loven är planerad till 2023 eller 2024. Vid revisionen ska bland annat den senaste praxisen från Europadomstolen beaktas.

5.2.2 Finland

Lagen om militär underrättelseverksamhet (590/2019) innehåller bland annat bestämmelser om syftet med Försvarmaktens underrättelseverksamhet, styrning och tillsyn över den militära underrättelseinhämtningen, metoder för underrättelseinhämtning och beslut avseende dessa, internationellt samarbete samt övervakningen av den militära underrättelseinhämtningen inom försvarsförvaltningen.

Bestämmelser om tillsyn och kontroll av den militära och den civila underrättelseinhämtningen finns bland annat i lagen om övervakning av underrättelseverksamheten (121/2019). Övervakning utövas genom dels parlamentarisk kontroll av riksdagens underrättelsetillsynsutskott dels laglighetskontroll av underrättelsetillsynsombudsmannen. Av bestämmelserna i nämnda lag följer bland annat att Underrättelsetillsynsombudsmannen har 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 dennes 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 begränsningar i partsoffentligheten kan underrättelsetillsynsombudsmannen i princip inte avslöja för den enskilde om

han eller hon har varit eller inte har varit föremål för underrättelseverksamhet.⁴ Något klagomål om att en enskilds rättigheter kränkts vid underrättelseverksamhet eller annat lagstridigt förfarande i underrättelseverksamheten har hittills inte inkommit till ombudsmannen. Vilken information som lämnas i ett svar till en enskild som har framställt ett sådant klagomål skulle få avgöras i varje enskilt fall. Det samma 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.

5.2.3 Nederländerna

I Nederländerna finns en militär underrättelse- och säkerhetstjänst (MIVD) och en civil underrättelse- och säkerhetstjänst (AIVD). Signalspaning bedrivs av en gemensam enhet som styrs av MIVD och AIVD.

Tillsyn över underrättelse- och säkerhetstjänsterna utövas av två kommittéer. De Toetsingscommissie Inzet Bevoegdheden (TIB) utövar en form av förhandskontroll av tillstånd till vissa tvångsmedel och inhämtningsmetoder som AIVD och MIVD vill använda.

En tillsynskommitté (De Commissie van Toezicht op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten; fortsättningsvis CTIVD) har till uppgift att utöva tillsyn. CTIVD består av två avdelningar. En avdelning utövar tillsyn och den andra behandlar klagomål. CTIVD består av fyra ledamöter som väljs för sex år, varav tre ledamöter utgör tillsynsavdelningen. Den fjärde ledamoten är ordförande för klagomålsavdelningen. Övriga ledamöter i klagomålsavdelningen är utomstående. 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

⁴ Av 117 §§ lagen om militär underrättelseverksamhet följer att det är först sedan en person underrättats om användningen av en underrättelseinhämtningsmetod som denne har rätt att få vetskap om informationsinhämtning enligt lagen. Enligt 89 § samma lag framgår de närmare förutsättningarna för när en sådan underrättelse ska skickas och under vilka omständigheter som en sådan underrättelse kan skjutas upp eller helt utebli. Motsvarande regleringar finns även på andra områden som underrättelsetillsynsombudsmannen övervakar. Med hänsyn till syftet med denna utredning redogörs inte närmare för detta.

samma område och vice versa. Detta för att säkerställa att avdelningarna är åtskilda.

De undersökningar som tillsynsavdelningen genomför är ofta tematiska. Resultatet presenteras i en rapport, varav en offentlig version av rapporten publiceras för allmänheten. Avdelningen kan inte fatta bindande beslut.

En enskild som vill framföra klagomål mot MIVD eller AIVD ska först vända sig till försvars- eller inrikesministern. Först därefter kan klagomålet prövas av CTIVD. Under vissa omständigheter är det dock möjligt att vända sig direkt till CTIVD. Klagomålsavdelningen genomför sedan vanligen en undersökning av klagomålet. Vid undersökningen kan bland annat den klagande samt anställda och tidigare anställda vid MIVD och AIVD höras. CTIVD har även tillgång till underrättelse- och säkerhetstjänsterna, deras databaser och system. 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 MIVD eller AIVD agerat olagligt eller felaktigt kan klagomålsavdelning 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.

5.2.4 Norge

Etterretningstjeneste (ET) är Norges utrikesunderrättelsetjänst. ET har bland annat till uppgift att bedriva signalspaning ("tilrettelagt innhenting"). Bestämmelser om ET:s verksamhet finns i bland annat lov om Etterretningstjenesten 19. juni 2020 nr. 77. I lagen finns bland annat bestämmelser om syfte och ändamål för verksamheten, vissa förbud och villkor vid inhämtning, inhämtningsmetoder, personuppgiftsbehandling och internationellt samarbete. Av lagen framgår också att kontroll av ET utövas av Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget).

EOS-utvalget är en kommitté vars medlemmar utses av Stortinget. Kommittén utövar kontroll även över bland annat den norska säkerhetspolisen. Av lov om kontroll med etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste 3. februar 1995 nr. 7 framgår att syftet med kommitténs kontroll bland annat är att säkerställa att den kontrollerande

verksamheten sker enligt lag, administrativa eller militära direktiv och icke lagstadgade regler. Det framgår vidare att kommittén ska genomföra kontroll och regelbundna inspektioner av underrättelse-, övervaknings- och säkerhetstjänsterna i den civila och militära förvaltningen. Av samma lag framgår att enskilda och organisationer kan anmäla klagomål mot underrättelse- och säkerhetstjänster till EOS-utvalget. Att enskilda kan klaga till EOS-utvalget framgår även av lov om Etterretningstjenesten.

Den klagande får efter avslutad undersökning ett beslut av EOS-utvalget. I 15 § lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste finns närmare angivet vad klaganden informeras om. Det framgår bland annat att klaganden ska få så fullständig information som möjligt, utan att sekretessbelagda uppgifter lämnas, samt att uppgift om någon varit föremål för en övervakningsåtgärd alltid är sekretessbelagd om inte annat bestäms. Om klagomålet avser övervakningsverksamhet kan EOS-utvalget enligt bestämmelsen 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 EOS-utvalget kritiserar den aktuella underrättelse- eller säkerhetstjänsten. EOS-utvalget har upplyst om att det endast är i mycket få fall, och endast efter tillåtelse från den berörda underrättelse- eller säkerhetstjänsten, som klaganden kan få del av karaktären av den olagliga aktiviteten eller något ytterligare om fallet.

5.2.5 Storbritannien

Det centrala underrättelseväsendet består dels av den militära underrättelsetjänsten, Defence Intelligence (DI), dels av de tre civila underrättelse- och säkerhetstjänsterna, Secret Intelligence Service (SIS eller MI6), Government Communications Headquarters (GCHQ) och Security Service (MI5). Samlingsnamn för de tre sistnämnda är ofta the Agencies. Av Intelligence Services Act 1994 följer att GCHQ har till uppgift att inhämta underrättelser genom signalspaning för bland annat försvaret och regeringen.

Investigatory Powers Commissioner's Office (IPCO) utövar tillsyn över bland annat underrättelseverksamhet som bedrivs av säkerhets- och underrättelsetjänster och brottsbekämpande myndigheter. IPCO är en oberoende myndighet som leds av Investigatory Powers Com-

missioner som är en hög jurist. IPCO har till uppgift att genom bland annat revision, inspektion och utredning övervaka myndigheters utövande av sina lagstadgade befogenheter att bland annat övervaka olika former av kommunikationer.

Investigatory Powers Tribunal (IPT) är ett oberoende juridiskt organ som består av seniora domare och jurister. IPT har till uppgift att pröva klagomål enligt Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (RIPA). Av artikel 65 RIPA framgår att IPT bland annat ska pröva klagomål från en enskild som misstänker att hans eller hennes kommunikation i någon utsträckning avlyssnats av en underrättelse- och säkerhetstjänst. IPT prövar också klagomål avseende intrång i den enskildes mänskliga rättigheter i förhållande till underrättelse- och säkerhetstjänsterna enligt Human Rights Act 1998. Europadomstolen för mänskliga rättigheter har ansett att IPT är ett effektivt rättsmedel.⁵

Ett klagomål till IPT 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 IPT in handlingar från den berörda myndigheten. Om IPT 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.

IPT 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.⁶ Enligt IPT meddelas den enskilde oftast beslutet ”no determination in favour of the complainant”, vilket kan översättas med ett beslut som inte är till förmån för den klagande. Beslutet innebär att efter utredning är IPT antingen övertygad om att det inte har förekommit något beteende i förhållande till den klagande från något relevant organ som faller inom tribunalens behörighet eller att det har förekommit verksamhet men som inte strider mot lagen och som inte kan kritiseras för att vara oproportionerlig. IPT meddelar inte om klaganden är eller har varit av intresse för underrättelse- eller brottsbekämpande organ. IPT avslöjar inte heller vilken bevisning som tribunalen har tagit hänsyn till vid prövningen av klagomålet.

⁵ Se *Big Brother Watch m.fl. mot Förenade Kungariket*, nr 58170/13, 62322/14 och 24960/15, dom den 21 maj 2021 § 271. I domen finns även en närmare redogörelse för Investigatory Powers Tribunal, se bland annat §§ 122–134.

⁶ För samtliga beslut med en beskrivning av vad de innebär se Investigatory Powers Tribunal, *Possible complaint outcomes*, hämtad 5 april 2023 <https://investigatorypowertribunal.org.uk/possible-complaint-outcomes/>.

IPT har vidare upplyst om att det finns visst utrymme för tribunalen att ge klaganden ytterligare information, dock med förbehåll för tribunalens allmänna skyldighet att inte avslöja information som strider mot allmänintresset.

6 Överväganden och förslag

Utredningens uppdrag i denna del består av att analysera och bedöma vilka lämpliga åtgärder som krävs för att åtgärda de brister i den svenska signalspaningslagstiftningen som identifierats av Europadomstolen i målet *Centrum för rättvisa mot Sverige* i dom den 25 maj 2021. Utredningen redogör för domen i avsnitt 4. I detta avsnitt behandlar utredningen överväganden och förslag med anledning av Europadomstolens synpunkter.

6.1 En bestämmelse om förstöring i vissa fall av en upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter

Utredningens 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.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

Av avsnitt 3.3.4 framgår under vilka omständigheter som Försvarets radioanstalt är 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 föreligger bland annat om en upptagning eller uppteckning innehåller uppgifter som berör en viss fysisk person och har bedömts sakna betydelse för verksam-

het som avses i 1 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunder-rättelseverksamhet (signalspaningslagen).

Europadomstolen har anfört att det finns tydliga skäl att ställa särskilda krav avseende 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 den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (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.¹

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. Risker 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.²

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. Försvarets radioanstalt har 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. För att läka bristen som Europadomstolen identifierat bör enligt utredningens bedömning en skyldighet för Försvarets radioanstalt att i vissa fall förstöra upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter införas i lag.

Utredningen föreslår att 7 § första punkten signalspaningslagen ändras på så sätt att kravet på att uppgifterna ska beröra en viss fysisk

¹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 342.

² Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 370.

person tas bort. Förslaget innebär 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. Utredningen bedömer 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.

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

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

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

I avsnitt 3.3.9 beskriver utredningen de rättsliga förutsättningarna för Försvarets radioanstalts internationella samarbete i försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamheten. 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 § lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (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 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.³ 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 tillgängliggörande. 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.⁴

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 avseende 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 innebar 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

³ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 321.

⁴ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 276.

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. Europadomstolen ansåg vidare att det var en brist att det saknades ett rättsligt bindande krav för Försvarets radioanstalt att analysera och bedöma om en mottagare utomlands erbjuder godtagbara skyddsåtgärder.⁵

Identifierade brister har till viss del åtgärdats

Efter Europadomstolens avgörande har som framgått en ny lag som reglerar Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling trätt i kraft. 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 registrerade rättigheter kan lämpliga skyddsåtgärder som utgångspunkt anses föreligga. 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.⁶ Det nu beskrivna regelverket har tillkommit i tiden efter Europadomstolens avgörande och har således inte varit föremål för domstolens prövning. Regeringen har i förarbetena anfört att genom införandet av bestämmelsen anses bristen som Europadomstolen påtalat i detta avseende åtgärdad.⁷ Utredningen delar regeringens bedömning.

⁵ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 326–330 och 371.

⁶ Se prop. 2020/21:224 s. 119.

⁷ Se prop. 2020/21:224 s. 120.

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

Utredningen bedömer att den brist som Europadomstolen påtalat beträffande avsaknaden av en bestämmelse som anger att den personliga integriteten ska beaktas vid överföring av uppgifter till en mottagare utomlands alltjämt återstår att åtgärda. Försvarets radioanstalt har upplyst om att den personliga integriteten är en faktor som beaktas av myndigheten när uppgifter överförs utomlands. För att ta om hand den brist som Europadomstolen påtalat bör en bestämmelse med sådan innebörd införas i lag. En sådan bestämmelse bör placeras i 2 kap. 20 § FRA-PuL, vilket framstår som naturligt då kravet på att mottagaren ska garantera tillräckligt skydd för uppgifterna införts i samma bestämmelse.

Utredningen föreslår att Försvarets radioanstalt ska göra en proportionalitetsbedömning när myndigheten avser att överföra uppgifter 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 uppgifter som överförs. Ju känsligare uppgifter som överförs, desto större intrång i den personliga integriteten kan det antas att överföringen innebär för den enskilde. Därtill kan mängden personuppgifter som överförs få betydelse, då få men känsliga uppgifter kan innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten.⁸ I fråga om skälen för överföringen bör Försvarets radioanstalt beakta under rättelsevärdet av det material som ska överföras, men även nyttan av överföringen för mottagaren eller för svenska intressen bör kunna beaktas. I proportionalitetsbedömning bör även omständigheter hänförliga till mottagarens skydd av uppgifterna kunna beaktas, och då särskilt om det föreligger 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.⁹ Om Försvarets radioanstalt bedömer att en överföring av personuppgifter innebär ett oproportionerligt intrång i den registrerades personliga integritet ska överföring inte ske.

⁸ Jfr prop. 2009/10:80 s. 183.

⁹ Jfr *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 371.

6.3 Kontroll på begäran av enskild ska utföras av ett nytt beslutandeorgan

Utredningens förslag: Ett nytt särskilt organ inom Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska ha till uppgift att utföra kontroll på begäran av enskild enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

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 till om verksamheten bedrivs på ett korrekt sätt. En effektiv och ändamålsenlig kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten är av stor betydelse för förtroendet för verksamheten hos allmänheten.¹⁰

Utredningen redogör i avsnitt 3.3.7 för lagstiftningen om kontroll av Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet. Av redogörelsen framgår bland annat att Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (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.¹¹

Kontroll enligt 10 a § signalspaningslagen kan begäras av både fysiska och juridiska personer oberoende av hemvist och medborgarskap. Siun

¹⁰ Jfr prop. 2006/07:63 s. 115 f.

¹¹ Se 15 § förordning (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten och prop. 2008/09:201 s. 93.

har 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 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.¹²

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”).¹³

I målet *Centrum för rättvisa mot Sverige* har Europadomstolen funnit att avsaknaden av en effektiv efterhandskontroll är en brist i den svenska signalspaningslagstiftningen. Europadomstolen har ansett att Siuns uppgift att dels utöva tillsyn över Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet, dels på begäran av 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 enskild, kan komma att behöva ompröva vad de 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 en brist i den svenska regleringen, vilket enligt Europadomstolen försvagar efterhandskontrollen i en omfattning som medför risker för efterlevnaden av enskildas grundläggande rättigheter.¹⁴

¹² Siuns årsberättelse och årsredovisning för åren 2010–2022.

¹³ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 264.

¹⁴ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 359, 360, 362, 364 och 372.

Ett nytt organ ska pröva begäran om kontroll från enskild

Europadomstolens avgörande innebär att åtgärder måste vidtas för att den svenska signalspaningslagstiftningen ska kunna tillgodose en effektiv efterhandskontroll för enskilda som misstänker att hans eller hennes meddelanden inhämtats genom signalspaning. Utifrån Europadomstolens uttalanden drar utredningen slutsatsen att kontroll på begäran av enskild ska 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 ackusatorisk 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.¹⁵ Utredningen anser därutöver att det är 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 integritetsskyddsmyndigheten (Sin) har bland annat till uppgift att utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel. Sin genomför på begäran av enskild kontroll om huruvida han eller hon har utsatts för hemliga tvångsmedel.¹⁶ Sin kan därför antas ha en organisation som kan hantera kontroll på begäran av 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)¹⁷ sedan

¹⁵ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 273 och jfr § 362.

¹⁶ Se 1 och 3 §§ lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

¹⁷ Se prop. 2008/09:201 s. 96.

år 1976 haft till uppgift att följa.¹⁸ Sin har 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. Regeringen påpekade dock i förarbetena att det inte innebar en förändring i förhållande till dagens ordning.¹⁹

Den kontroll som ska utföras enligt 10 a § signalspaningslagen innebär en form av tillsyn över Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet. Enligt utredningen talar den nuvarande ordningen där skilda organ utövar tillsyn över de olika verksamheterna emot att anförtro Sin uppgiften att utföra kontroll på begäran av enskild enligt 10 a § signalspaningslagen. Lagstiftaren har som nämnts inte heller hittills ansett att den nuvarande ordningen ska ändras. Utredningen anser att det inom ramen för detta betänkande inte är lämpligt att gå vidare med en förändring i den riktningen.

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.²⁰ Utredningen anser att rådet med anledning av den löpande insyn som rådet ska utöva skulle kunna riskera att få en liknande dubbel roll som Europadomstolen kritiserat Siun för att ha. Utredningen anser därför inte heller att Integritetsskyddsrådet kan anförtros kontrollen enligt 10 a § signalspaningslagen.

Det har inte framkommit att något annat befintligt organ har de förutsättningar som krävs för att kunna utföra en effektiv efterhandskontroll.

¹⁸ Se prop. 2006/07:133 s. 62.

¹⁹ Se prop. 2018/19:96 s. 33.

²⁰ Se prop. 2006/07:63 s. 142.

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. Utredningen anser att 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 onödig tidsutdräkt. Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att inrätta en ny myndighet för uppgiften.

Ett nytt beslutandeorgan i Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten bör inrättas

Utredningen föreslår 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. Det nya beslutandeorganet ska ansvara för sina egna beslut och ska vara skild från den nämnd som leder Siun.

Utredningen föreslår att *Delegationen för kontroll på begäran av enskild* 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. Delegationen ska vara beslutsför 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 delegationen vid nästkommande sammanträde.²¹

Genom att delegationen är ett beslutandeorgan i Siun kan Siun bistå med kanslistöd. Siun kan därigenom bland annat bidra till en konti-

²¹ Jfr 10 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

nuerlig kunskap om försvarsunderrättelseverksamhet och signalspanning. 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. Även om den nämnd som leder Siun och det nya beslutandeorganet delar kansli anser utredningen att det nya beslutandeorganet är 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. Utredningen anser att det inte finns någon risk för att kansliets bistånd med relevanta kunskaper på försvarsunderrättelseområdet och om signalspanningsverksamhet skulle påverka de oberoende, och av regeringen utsedda, ledamöterna i beslutandeorganet. Likt den ordning som finns i Nederländerna (se avsnitt 5.2.3) får det dock anses önskvärt att arbetet i kansliet organiseras på 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.

Beslutandeorganet ska ha anmälningskyldighet och befogenhet att fatta rättsligt bindande beslut

Det bör på motsvarande sätt som gäller enligt nuvarande reglering finnas en skyldighet för *Delegationen för kontroll på begäran av enskild* att agera med anledning av de uppgifter som kan framkomma vid en kontroll och anmäla det till Åklagarmyndigheten eller 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 ankommer på respektive myndighet att vidta de åtgärder som anmälan föranleder.

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 beträffande 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 skyldigt att i vissa fall rapportera till en behörig myn-

dighet som har befogenhet att fatta rättsligt bindande beslut.²² 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 Försvarsunderrättelsesdomstolen meddelat. 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.²³

För att *Delegationen för kontroll på begäran av enskild* ska kunna utgöra ett effektivt rättsmedel är det utredningens bedömning att även delegationen bör ha befogenhet att fatta rättsligt bindande beslut. Utredningen föreslår att det nya beslutandeorganet bör ha befogenhet att fatta beslut om att upptagning eller uppteckning ska förstöras. Beslutandeorganet bör också ha befogenhet att fatta beslut om att viss inhämtning ska upphöra. Utredningen föreslår att ett sådant beslut ska kunna fattas avseende inhämtning som rör den som begärt kontrollen. Utredningen anser att avgränsningen 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 vara mer begränsad i sin omfattning. Eftersom det nya beslutandeorganet föreslås få en anmälningskyldighet 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 föranleda det. Utredningen anser också att det måste vägas in att ett beslut om att viss inhämtning ska upphöra är en ingripande åtgärd som skulle kunna få betydande konsekvenser för försvarsunderrättelseverksamheten. Beslutandeorganets beslut kan därutöver inte överklagas. För att förtydliga att det inte heller i det nya beslutandeorganets uppgifter eller befogenheter ska ingå en överprövning av Försvarsunderrättelsesdomstolens beslut, ska det framgå att åtgärderna får vidtas om inhämtningen inte är förenlig med meddelat tillstånd.

²² Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 356 med hänvisning till § 350.

²³ Se prop. 2008/09:201 s. 97.

Offentlighet och sekretess

Utredningens förslag innebär att det nya beslutandeorganet ska inrättas i Siun, och därmed, även om de båda organen är oberoende av varandra, vara samma myndighet. Utredningens avsikt är således inte att organen ska anses som självständiga från varandra på det sätt som anges 2 kap. 11 § tryckfrihetsförordningen och 8 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Av detta följer enligt utredningen att en handling som upprättas av det nya beslutandeorganet, och således är en allmän handling, inte är att anse som inkommen hos den nämnd som leder Siun om den översänds dit. Detta förändrar dock inte att handlingen är att anses som allmän när den upprättas hos det nya beslutandeorganet, enligt 2 kap. 4 och 10 §§ tryckfrihetsförordningen. Om en allmän handling kan lämnas ut får prövas på sedvanligt vis.

Det finns sekretessbestämmelser för den kontrollverksamhet som Siun utför i 42 kap. 8 a–8 d §§ OSL. Den kontroll enligt 10 a § signalspaningslagen som beslutandeorganet enligt utredningens förslag ska utföra ryms enligt utredningen inom ramen för den kontrollverksamhet som omfattas av bestämmelserna i 42 kap. 8 a–8 d §§ OSL. Utredningen bedömer att det mot bakgrund av att det i ett offentlighets- och sekretesshänseende är samma myndighet och samma sekretessområde för verksamheterna inte finns skäl till någon förändring av sekretesslagstiftningen. Samma sekretessbestämmelser som är tillämpliga för Siuns kontrollverksamhet ska därför tillämpas även för det nya beslutandeorganets kontroll enligt 10 a § signalspaningslagen.

6.4 Det bör preciseras att underrättelse till den enskilde efter genomförd kontroll ska vara motiverad

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

Skälen för utredningens förslag

Bakgrund

Enligt 10 a § signalspaningslagen ska den enskilde underrättas om att kontroll enligt samma bestämmelse har utförts. Siun har 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. I förarbetena uttalas vidare 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.²⁴ Siun har upplyst 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.²⁵ Europadomstolen har vidare anfört att ett system för efterhandskontroll som inte producerar motiverade beslut till den enskilde, eller i vart fall besluts-skäl 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 avseende 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.²⁶

²⁴ Se prop. 2008/09:201 s. 93.

²⁵ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 273.

²⁶ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* §§ 361 och 372.

Internationell jämförelse

I avsnitt 5.2 har utredningen redogjort för brittisk, dansk, finsk, nederländsk och norsk reglering om bland annat ländernas tillsyns- och kontrollfunktioner. Det framgår att de andra länderna 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 avseende vilka nationella underrättelse- och säkerhetstjänster som kontrollen avser. Inget annat land som utredningen undersökt genomför en liknande kontroll på begäran av enskild endast avseende 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 5.2.4 och 5.2.5 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, se avsnitt 5.2.2. Nederländska CTIVD 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 5.2.3. Norska EOS-utvalget ska efter avslutad kontroll meddela den enskilde om klagomålet ger upphov till kritik eller inte. Brittiska Investigatory Powers Tribunal 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. Som utredningen uppfattar det är ytterligare information till den enskilde beroende av vilka avvägningar som görs beträffande sekretess i det enskilda fallet. Även finska Underrättelsetillsynsombudsmannen har påtalat att sådana avvägningar kan bli aktuella om ytterligare information ska lämnas till den enskilde. Den danska lag-

stiftningen 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 utredningen i linje med de besked som ges till enskilda i Norge och Storbritannien i motsvarande situationer.

Som Europadomstolen berört skulle ett särskilt ombud kunna införas som får ta del av skälen. Enligt utredningen skulle det innebära att ytterligare personer får ta del av hemligt och känsligt material. Det särskilda ombudet kommer inte kunna vidareförmedla några uppgifter till den enskilde. Det ligger i beslutandeorganets uppdrag att utifrån de uppgifter som den enskilde lämnar och utifrån den kontroll som därefter vidtas göra en bedömning av den enskildes intresse kontra det allmännas intresse. Denna prövning ska göras av ledamöter som utses av regeringen efter att ha blivit föreslagna av partigrupperna i riksdagen. Utredningen anser att det inte bör införas ett särskilt ombud vid kontroll på begäran av enskild.

Utredningen anser att det besked som Siun meddelar den enskilde om att inget otillbörligt framkommit i de situationer då det vid kontrollen antingen framkommer att inhämtning inte skett eller att inhämtning eller behandling av inhämtade uppgifter varit lagenlig innebär att den enskilde får ett motiverat beslut. Den enskilde får visserligen inte kännedom om 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. Utredningen anser 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, upplysas om detta och även få ta del av de uppgifter som kan lämnas med hänsyn till sekretess. Enligt utredningen framstår det som att lagstiftarens avsikt vid tillkomsten av bestämmelsen var att det ska finnas utrymme för den enskilde att få närmare besked om utgången av och innehållet i kontrollen. Det finns således, enligt utredningens mening, stöd i förarbetena för att ge den enskilde ett motiverat beslut. Med hänsyn till den starka sekretess som omgärdar försvarsunderrättelseverksamheten anser utredningen att det inte kan 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 föreligger. En lagreglerad skyldighet skulle därför riskera att bli illusorisk, vilket varken skulle gagna den enskilde eller tilltron till systemet.

Utredningen föreslår att 10 a § signalspaningslagen förtydligas på så sätt att det anges att underrättelsen till den enskilde ska vara motiverad. Den enskilde bör i den motiverade underrättelsen få ytterligare information om till exempel signalspaning, anledningen till varför sekretess föreligger, personuppgiftslagstiftning samt de åtgärder som kan vidtas om fel uppmärksammas. Den ytterligare informationen syftar till att bland annat ge kunskap om signalspaningsverksamheten och för att det finns ett system för att komma till rätta med eventuell otillbörlig inhämtning eller behandling av inhämtade uppgifter. En motive-rad 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. Utredningen anser, i enlighet med tidigare förarbetsuttalanden, att den enskilde om det framkommer att inhämtning eller behandling av uppgifter skett i strid med regelsystemen bör upplysas om detta. Vilken information som kan lämnas till den enskilde i en sådan situation får utifrån den sekretess som föreligger i det enskilda fallet avgöras när en sådan situation aktualiseras.

Ett förslag till en motiverad underrättelse till den enskilde i de fall inget otillbörligt framkommit vid kontrollen finns i bilaga 3.

7 Konsekvenser och genomförande av förslagen

7.1 Konsekvenser av förslagen

En utredning ska redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan innebära i olika avseenden. I 14 § kommittéförordningen (1998:1474) anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredningen föreslå en finansiering.

Av 15 § kommittéförordningen framgår att utredningen också ska redovisa eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Av utredningens direktiv framgår att utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också

redovisa förslagets konsekvenser för den personliga integriteten och för eventuella verksamhetsmässiga konsekvenser.

7.1.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslagen medför inga ekonomiska konsekvenser för det allmänna eller för enskilda.

Skälen för utredningens bedömning

Förslaget om att ett nytt beslutandeorgan ska inrättas i Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) bedöms framför allt kunna medföra kostnader i form av arvodering till de ledamöter som ska utföra kontrollen enligt 10 a § lagen (2008:717) 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 – bör de kostnader som förslaget kan komma att medföra kunna rymmas inom Siuns befintliga ekonomiska ramar. Om det skulle visa sig att uppdraget innebär större ekonomiska konsekvenser än vad utredningen nu kan överblicka har Siun möjlighet att återkomma inom ramen för myndighetens ordinarie budgetdialoger.

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

7.1.2 Konsekvenser för den personliga integriteten

Utredningens bedömning: Förslagen stärker skyddet för den personliga integriteten.

Skälen för utredningens bedömning

Förslaget om att ett från kontrollmyndigheten oberoende organ ska utföra kontroll på begäran av 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 föreligger 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 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 (2021:1172) 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 Förvarsunderrättelsedomstolen har meddelat. Siun har också en skyldighet att i vissa fall anmäla uppmärksammade förhållande till annan behörig myndighet.

7.1.3 Konsekvenser i övrigt

Utredningens bedömning: Förslagen förväntas inte få några konsekvenser för förhållanden som i övrigt ska redovisas enligt kommittéförordningen.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen får inte några samhällsekonomiska konsekvenser eller några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Förslagen får inte heller någon betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Förslagen förväntas inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och inte heller påverka möjligheterna till att nå de integrationspolitiska målen.

7.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: De föreslagna ändringarna i 10 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska träda i kraft den 1 januari 2025. Övriga föreslagna ändringar ska träda i kraft den 1 juli 2024.

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

Utredningens bedömning: Övriga förslag kräver inte några övergångsbestämmelser

Skälen för utredningens 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. De föreslagna lag- och förordningsändringar som är hänförliga till det nya beslutandeorganet bör därför träda i kraft den 1 januari 2025. Lagförslagen i övrigt bör kunna träda i kraft den 1 juli 2024.

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

8 Författningskommentar

8.1 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 6.1.

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 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 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontroll på begäran av enskild. Övervägandena finns i avsnitt 6.3 och 6.4.

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 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 vara motiverad. 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 detta. 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 viss inhämtning ska upphöra och att inhämtade uppgifter ska förstöras. Med *viss inhämtning* avses i denna bestämmelse inhämtning

som rör den som begärt kontrollen. 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 Försvarsunderrättelsesdomstolen lämnat. Bestämmelsen förtydligar att beslutandeorganets kontroll inte innefattar en prövning av Försvarsunderrättelsesdomstolens 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.

8.2 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 säkerhetsarbetet 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 6.2.

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 inför

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.

Kommittédirektiv 2022:120

Översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Syftet är att säkerställa en modern och ändamålsenlig reglering som är anpassad efter den tekniska utvecklingen, omvärldsutvecklingen och de försvars- och säkerhetsmässiga behoven samt som beaktar skyddet för den personliga integriteten.

Utredaren ska bl.a.

- bedöma vilka åtgärder som krävs för att Försvarets radioanstalt, oavsett säkerhetsläge, på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag rörande signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
- analysera vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att ta omhand de brister som Europadomstolen funnit i en dom den 25 maj 2021,
- bedöma om fler myndigheter bör ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Till utredaren ska det knytas en referensgrupp med företrädare för samtliga partier i riksdagen.

Utredaren ska senast den 1 april 2023 delredovisa de frågor som rör Europadomstolens dom och internationellt samarbete inom signal-

spaningsområdet, med författningsförslag. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 1 april 2024.

Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet

Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet går ut på att inom ramen för gällande inriktningar upptäcka på förhand okända företeelser och uppgifter av relevans för dessa. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om nya hot mot svenska säkerhetsintressen, samhällsviktiga funktioner, eller underrättelsehot mot svensk känslig information som inte får hamna i främmande makts händer. Verksamheten innebär även att kartlägga redan kända företeelser och följa förändringar i dessa för att tidigt få kunskap om t.ex. hotaktörers nya ambitioner, avsikter och förmågor. Försvarsunderrättelseverksamhet är också ett centralt verktyg vid kartläggning i efterhand av händelser som oförutsett inträffat, i syfte att finna förklaringar till det inträffade samt för att kartlägga eventuella ännu inte identifierade inslag i en inträffad händelse. Genom sådan uppföljning kan ytterligare underrättelseinformation produceras som dels ger bättre förståelse för orsakerna bakom det inträffade, dels ger kompletterande information om t.ex. kvarvarande oupptäckta hot.

Försvarets radioanstalt bedriver försvarsunderrättelseverksamhet som regleras i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet, lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Försvarets radioanstalts behandling av personuppgifter i myndighetens försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet regleras i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt och förordningen (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

Enligt 1 § första stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet ska försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Verksamheten får endast avse utländska förhållanden.

Signalspaning är en inhämtningsmetod i försvarsunderrättelseverksamheten och sådan spaning utförs av Försvarets radioanstalt. Av 1 § andra stycket lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) följer att signalspaning endast får bedrivas för att kartlägga vissa, i lagen särskilt uppräknade, företeelser. Det rör sig bl.a. om yttre militära hot mot landet, strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen, allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer, främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen och om det är nödvändigt för ett samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som Försvarets radioanstalt deltar i. Signalspaning får även bedrivas för Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet om det är nödvändigt för försvarsunderrättelseverksamheten. Inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast anges av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten. Regeringen anger inriktningen av den signalspaning som sker för Försvarets radioanstalts samarbete i underrättelsefrågor och för utvecklingsverksamheten. Försvarets radioanstalt rapporterar underrättelser till berörda myndigheter.

Signalspaningslagen innehåller ett antal bestämmelser som syftar till att värna skyddet för enskildas integritet. Som exempel kan nämnas att inhämtning genom signalspaning kräver tillstånd av Försvarsunderrättelsedomstolen (4 a §). Försvarsunderrättelsedomstolens organisation och uppgifter regleras i lagen (2009:966) om försvarsunderrättelsedomstol, signalspaningslagen och förordningen (2009:968) med instruktion för Försvarsunderrättelsedomstolen. Av dessa författningar framgår bl.a. att domstolen är domför med en ordförande och två särskilda ledamöter. Även ett integritetsskyddsombud ska närvara under sammanträdet. Vid prövningen av tillstånd till signalspaning ska integritetsskyddsombudet på ett generellt plan företräda integritetsskyddsintresset. Av ett tillstånd ska det bl.a. framgå vilket inhämtningsuppdrag signalspaningen ska ske för, vilka signalbärare och sökbegrepp som får användas samt vilka villkor i övrigt som behövs för att begränsa intrånget i enskildas personliga integritet. Domstolens beslut får inte överklagas.

Inhämtning av signaler i elektronisk form får inte avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige.

Inhämtningsförbudet gäller dock inte signaler som utväxlas autonomt mellan tekniska system i sådana fall där signalerna inte innehåller personuppgifter, eller signaler som sänds från eller till utländsk militär personal, utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon. Om signaler trots förbudet har inhämtats ska upptagningen eller uppteckningen förstöras så snart det står klart att sådana signaler har inhämtats (2 a §). Ett förstöringskrav gäller också för upptagningar eller uppteckningar av uppgifter som inhämtats genom signalspaning, bl.a. om innehållet berör en viss fysisk person och har bedömts sakna betydelse för verksamheten som anges i 1 § signalspaningslagen (7 §). Förstöringskraven enligt 2 a och 7 §§ gäller även vid sådana upptagningar eller uppteckningar av uppgifter som Försvarets radioanstalt har fått av en annan stat eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete.

Inom Försvarets radioanstalt finns det ett särskilt integritetsskyddsråd som har till uppgift att fortlöpande utöva insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i myndighetens signalspaningsverksamhet (11 §). Det finns även en särskild kontrollmyndighet, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun). Siun kontrollerar att signalspaningslagen följs och granskar även Försvarets radioanstalts behandling av personuppgifter inom försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamheten enligt lagen om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (1–3 §§ förordningen [2009:969] med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten). Siun får besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med tillstånd meddelat enligt signalspaningslagen (10 § andra stycket signalspaningslagen).

Siun har även ensam rådighet över de signalbärare som innehåller signaler som överförs från operatörer i enlighet med lagen om elektronisk kommunikation. Siun ansvarar för att ge Försvarets radioanstalt tillgång till signalbärare i den utsträckning det följer av tillstånd som har lämnats i enlighet med 5 a eller 5 b § signalspaningslagen (12 § signalspaningslagen).

För att kunna tillgodose uppdragsgivarnas underrättelsebehov behöver Försvarets radioanstalt ingående kunskap om signalmiljön för att på ett effektivt sätt kunna rikta inhämtningskapacitet mot rätt delar av signalmiljön samt för att kunna urskilja, extrahera och tyda den rele-

vanta informationen. För detta krävs omfattande expertkunskaper om såväl signalmiljöns struktur som dess användning. Försvarets radioanstalt bedriver därför en utvecklingsverksamhet för att etablera och upprätthålla en tillräckligt god förståelse av signalmiljön, samt tillräckligt god förmåga att kunna bedriva inhämtning, bearbetning och analys av den information som förekommer i signalmiljön. Utvecklingsverksamheten syftar till att etablera, vidmakthålla och utveckla en fortsatt förmåga hos Försvarets radioanstalt som är nödvändig för försvarsunderrättelseverksamheten.

Försvarsunderrättelseverksamheten omgärdas av stark sekretess. Exempel på sekretessbelagda uppgifter som rör Försvarets radioanstalt är uppgifter som avser myndighetens inriktning, metoder, förmåga, underrättelser och samverkan. En stor mängd av uppgifterna är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och ett röjande av dem skulle skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för rikets säkerhet. Dessa uppgifter omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Ett stort antal uppgifter omfattas också av utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § samma lag.

Uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterar till en annan myndighet i enlighet med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet får inte användas för att utreda brott (1 § lagen [2019:547] om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott). De brottsbekämpande myndigheterna ska se till att tillgången till sådana uppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det ska särskilt beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott (2 §).

Varför behövs det en utredning?

Det har inte gjorts någon allmän översyn av signalspaningslagen sedan dess tillkomst 2009. Försvarets radioanstalts signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet lämnar ett betydande bidrag på områden som är av ökande betydelse för Sveriges säkerhet. Här kan bland annat nämnas det över tid försämrade säkerhetsläget och den återupptagna totalförsvarsplaneringen. Signalspaning är samtidigt en nationell förmåga vars förutsättningar ytterst påverkas av möjligheterna att möta en alltmer accelererande teknik- och telekommunikationsutveckling.

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 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), men att det finns brister i några avseenden. En av de påtalade bristerna har till delar åtgärdats genom införandet av ett krav i lag som innebär att Försvarets radioanstalt bland annat måste bedöma om en viss mottagare utomlands garanterar ett tillräckligt skydd för personuppgifterna innan de överförs (prop. 2020/21:224, bet. 2021/22:FöU2, rskr. 2021/22:45). Det behövs dock ytterligare analys för att kunna ta ställning till hur man ska komma till rätta med de kvarstående brister som Europadomstolen har uppmärksammat.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att den 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).

Sammanfattningsvis bör en översyn av signalspaningslagen genomföras i syfte att säkerställa att Sverige har en lagstiftning som, med hänsyn till Europakonventionen, säkerhets- och teknikutvecklingen och totalförsvarets förändrade behov, i fred, kris och krig, erbjuder ett effektivt och ändamålsenligt stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och för kartläggning av yttre hot mot landet. I en sådan lagstiftning ska även fortsatt tillbörlig hänsyn tas till enskildas personliga integritet.

Uppdraget att göra en allmän översyn av signalspaningslagen

Övergripande om uppdraget

Utredaren ska göra en översyn av signalspaningslagen. Syftet med översynen ska vara att säkerställa ett modernt och ändamålsenligt regelverk. Uppdraget inbegriper en såväl saklig som författningsteknisk översyn av regleringen. Sveriges folkrättsliga förpliktelser ska respekteras.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till. Om utredaren anser det motiverat och utredningstiden medger det, får utredaren även ta upp andra frågor som har nära anknytning till signalspaningsverksamheten. Utredaren ska lämna förslag

till författningsändringar och andra åtgärder som utredaren anser vara befogade.

Nedan lämnas en närmare redogörelse för vissa frågor som utredaren särskilt ska uppmärksamma.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen och teknik- och telekommunikationsutvecklingen

Sedan signalspaningslagen trädde i kraft har det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa över tid alltmer försämrats. Med anledning av det försämrade omvärldsläget och den ökade osäkerheten i närområdet återupptogs 2015 arbetet med en sammanhängande planering för totalförsvaret. Den negativa säkerhetsutvecklingen har förstärkts under 2022 med krig i Sveriges absoluta närhet. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige – ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas (se t.ex. prop. 2020/21:30 och regeringens utrikesdeklaration den 16 februari 2022). Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde. Sveriges närområde präglas i ökad utsträckning av en större närvaro av militära styrkor och ökad militär aktivitet. Hot genom icke-militära maktmedel, t.ex. olika former av hybridaktiviteter, blir alltmer förekommande inslag från antagonistiska staters sida. Hot i form av påverkansoperationer och cyberattacker förekommer redan i fredstid. Terrorhotet kvarstår. Den samlade hotbilden har blivit alltmer komplex och betydelsen av en effektiv försvarsunderrättelseverksamhet har ökat i takt med detta.

Regeringen beslutade den 16 maj 2022 att ansöka om medlemskap i Nato. En ansökan lämnades in den 18 maj 2022. Den 5 juli 2022 undertecknade samtliga Natoländer anslutningsprotokollet vilket ger Sverige status som ansökarland under perioden som Natos medlemsländer ratificerar medlemskapet.

Sedan 2009 har teknik- och telekommunikationsutvecklingen varit mycket omfattande. Nya och utvecklade tekniker för kommunikation och överföring av signaler i elektronisk form har revolutionerat kommunikationsutvecklingen och ökat den globala spridningen och användningen av såväl fasta som mobilt tillgängliga kommunikationstjänster. Dynamiken och föränderligheten i var och hur information överförs från en stund till en annan ställer signalspaningsverksamheten inför delvis helt nya utmaningar i dag jämfört med för 15 år sedan. Paral-

lellt har alltmer användarvänliga krypteringstjänster bidragit till att kryptering i dag används i allt högre grad av såväl individer som stater och telekommunikationsaktörer.

Frågan är om den alltmer försämrade säkerhetspolitiska situationen i omvärlden, den återupptagna totalförsvarsplaneringen och teknik- och telekommunikationsutvecklingen motiverar en anpassning av signalspaningsregleringen för att Försvarets radioanstalt på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Utredaren ska därför

- beskriva den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingens och teknik- och telekommunikationsutvecklingens konsekvenser för svensk signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
- bedöma vilka åtgärder som krävs för att Försvarets radioanstalt, oavsett säkerhetsläge, på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag rörande signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
- bedöma om det finns annan reglering på området som behöver anpassas till ovan nämnda förhållanden, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Europadomstolens synpunkter

Europadomstolen identifierade i en dom den 25 maj 2021 följande brister i den svenska signalspaningslagstiftningen:

- avsaknad av en tydlig reglering om när inhämtat material som inte innehåller personuppgifter ska förstöras,
- avsaknad av tydliga riktlinjer i signalspaningslagstiftningen eller annan relevant lagstiftning som föreskriver att den personliga integriteten ska beaktas när beslut fattas om att dela insamlat material med andra länder och ett rättsligt bindande krav för Försvarets radioanstalt att analysera och bedöma huruvida mottagaren av uppgifterna erbjuder ett tillräckligt skydd för uppgifterna, och
- avsaknad av en effektiv efterhandskontroll (ex post facto review) när det gäller den enskildes rätt att av Siun få information om huruvida hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Utredaren ska därför

- analysera Europadomstolens dom och bedöma vilka åtgärder som är lämpliga för att ta omhand Europadomstolens synpunkter, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

I samband med att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet trädde i kraft 2009 begränsades antalet myndigheter som har rätt att inrikta signalspaning. Enligt nuvarande reglering får inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet endast anges av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten.

Signalspaning får bedrivas i syfte att kartlägga utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden (1 § andra stycket 4 signalspaningslagen). Inspektionen för strategiska produkter har inte rätt att inrikta signalspaning från Försvarets radioanstalt för att uppnå detta syfte.

Inspektionen för strategiska produkter får stöd från olika myndigheter, däribland Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, i sitt exportkontroll- och tillsynsarbete mot bl.a. spridning av massförstörelsevapen. Inspektionen för strategiska produkter bedriver även myndighetssamverkan i egenskap av svensk kontaktpunkt enligt EU-förordningen om utländska direktinvesteringar. Inspektionen för strategiska produkter kan även i egenskap av berörd myndighet delges relevanta underrättelserapporter i enlighet med 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Frågan är om Inspektionen för strategiska produkter behöver få rätt att inrikta Försvarets radioanstalts signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet för att på ett effektivt sätt kunna fullgöra sitt uppdrag.

Myndigheten för psykologiskt försvar inrättades den 1 januari 2022. I myndighetens uppgifter ingår att identifiera, analysera och kunna lämna stöd i bemötandet av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen. Myndigheten ska i sin verksamhet värna det öppna och demokratiska samhället. Myndigheten för psykologiskt försvar är en sådan myndighet som enligt 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet kan delges relevanta underrättelserapporter. Frågan är om Myndig-

heten för psykologiskt försvar, i linje med vad Psykförvarsutredningen föreslår i betänkandet En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret (SOU 2020:29), behöver få rätt att inrikta Försvarets radioanstalts signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet för att på ett effektivt sätt kunna fullgöra sitt uppdrag.

Utöver de nu nämnda myndigheterna kan det finnas ytterligare myndigheter för vars behov rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kan övervägas. Vid bedömningen om inriktningsrätten bör ges till fler än dem som nu har sådan rätt, behöver bl.a. hänsyn tas till om myndigheten kan få sitt behov av underrättelser tillgodosett på annat sätt.

Utredaren ska därför

- översiktligt beskriva Inspektionen för strategiska produkter, Myndigheten för psykologiskt försvar och andra myndigheters behov av inriktningsrätt för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
- analysera och bedöma om ytterligare myndigheter utöver de befintliga bör få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
- vid sin bedömning om eventuellt tillkommande myndigheter analysera konsekvenserna för de myndigheter som nu får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa förslagets konsekvenser för den personliga integriteten och för eventuella verksamhetsmässiga konsekvenser. Även i övrigt ska förslagets konsekvenser redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som bedöms relevanta.

Till utredaren ska det knytas en referensgrupp med företrädare för samtliga partier i riksdagen. Under uppdraget ska utredaren i den utsträckning det bedöms lämpligt ha en dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och andra som kan vara berörda av aktuella frågor.

Utredaren ska hålla sig löpande informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom bl.a. Regeringskansliet, utredningsväsendet och Europarådet.

Utredaren ska senast den 1 april 2023 delredovisa de frågor som rör Europadomstolens dom och internationellt samarbete inom signalspanningsområdet, med författningsförslag. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 1 april 2024.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:29

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Fö 2022:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 februari 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 kommittédirektiv om en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (dir. 2022:120). Enligt direktiven skulle uppdraget delredovisas i frågor som rör Europadomstolens dom och internationellt samarbete inom signalspaningsområdet, med författningsförslag, senast den 1 april 2023 och slutredovisas i övriga delar senast den 1 april 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället delredovisas senast den 1 september 2023 och slutredovisas senast den 1 september 2024.

(Försvarsdepartementet)

Förslag till underrättelse till enskild när det inte framkommit något otillbörligt vid kontrollen

Du har begärt att *Delegationen för kontroll på begäran av enskild* ska kontrollera om dina meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning och, om så är fallet, om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter skett i enlighet med lag.

Kontrollen har nu utförts. Det har inte framkommit något otillbörligt vid kontrollen.

Om *Delegationen för kontroll på begäran av enskild* vid kontrollen skulle ha uppmärksammat något otillbörligt har delegationen en skyldighet att agera. Delegationen ska anmäla till Åklagarmyndigheten om delegationen uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott, till Justitiekanslern om den uppmärksammar felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot en fysisk eller juridisk person, samt till Integritetsskyddsmyndigheten eller den nämnd som leder arbetet i Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) om den finner omständigheter som någon av myndigheterna bör uppmärksammas på.

Delegationen för kontroll på begäran av enskild kan också besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att en upptagning eller uppteckning som inhämtas ska förstöras, om det vid kontroll skulle ha framkommit att inhämtningen inte är förenlig med det tillstånd som Försvarsunderrättelsedomstolen meddelat.

Information om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden. Försvarets radioanstalt får inhämta elektroniska signaler genom signalspaning i enlighet med lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får ske endast i syfte att kartlägga bland annat

- yttre militära hot mot landet,
- förutsättningar för svenskt deltagande i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser eller hot mot säkerheten för svenska intressen vid genomförandet av sådana insatser,
- strategiska förhållanden avseende internationell terrorism,
- främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen, och
- främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik.

Signalspaning får ske endast på uppdrag av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten.

All inhämtning genom signalspaning som Försvarets radioanstalt bedriver kräver tillstånd i förväg av Försvarsunderrättelsedomstolen.

Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet innehåller särskilda bestämmelser om när inhämtat material ska förstöras och vilka uppgifter som rör en viss fysisk person som får rapporteras vidare.

Siun har till uppgift att kontrollera försvarsunderrättelseverksamheten. Siun ska också kontrollera att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet följs och ska särskilt granska användning av sökbegrepp, förstöring av uppgifter och rapportering.

Det finns särskilda bestämmelser om Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling i försvarsunderrättelseverksamheten i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

Sekretess gäller för uppgifter hos Försvarets radioanstalt enligt bland annat 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Bestämmelsen innebär bland annat att en uppgift om att någon förekommer hos Försvarets radioanstalt likväl som en uppgift om att en person inte gör det kan leda till att sekretess föreligger. Detta följer av att sådana uppgifter till exempel kan användas av företrädare för främmande makt för att kartlägga underrättelse-tjänsten.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfordelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentråkning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legaliseringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskrivning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjningsberedskap. Fö.
51. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

Skyddet för EU:s finansiella intressen.
Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]
Värdet av vinden. Kompensation,
incitament och planering för
en hållbar fortsatt utbyggnad av
vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag
för en stärkt bioekonomi. [15]
Förbud mot bottentrålning i marina
skyddade områden. [20]
Kamerabevakning för ett bättre
djurskydd. [27]
Jakt och fiske i renbetesland. [46]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]
Ett statligt huvudmannaskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]
Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]
Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]
Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]
Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]
Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]
Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]
Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]
Samhället mot skolattacker. [28]
Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intyggen.
[42]