

Lagrådsremiss

Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 23 april 2009

Sten Tolgfors

Maria Hedegård
(Försvarsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, en ny lag om Försvarsunderrättelsesdomstol samt ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000) och säkerhetsskyddslagen (1996:627). Förslagen syftar till att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning.

För att förtydliga syftet med signalspaningen föreslås att det i lag närmare anges för vilka preciserade ändamål verksamheten får bedrivas samt att endast regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten ska få inrikta signalspaningen. Begränsningen att trafik mellan avsändare och mottagare i Sverige inte får inhämtas tydliggörs.

I syfte att säkerställa att signalspaning endast avser kommunikation som är relevant för verksamheten föreslås att tillgång till signaler i tråd endast ska ges till sådana signalbärare som omfattas av tillstånd. Vidare ska tillståndsprövningen också avse den användning av sökbegrepp som aktualiseras vid inhämtningen. Tillstånd ska prövas av en ny domstol, Försvarsunderrättelsesdomstolen, på ansökan av signalspaningsmyndigheten. Vid prövningen i domstolen ska integritetsskyddsombud närvara.

Skyldigheten att förstöra inhämtad information utvidgas till att gälla också uppgifter lämnade under bikt eller enskild självavård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla sådana uppgifter för ändamål som anges i lagen.

Enskildas rättigheter förstärks genom att en enskild ska underrättas om det vid signalspaning använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till honom eller henne, såvida inte sekretess gäller för uppgiften. Vidare ska enskilda ha rätt att till kontrollmyndigheten anmäla om de anser sig ha

varit föremål för otillåten signalspaning. Kontrollmyndigheten ska då ha skyldighet att utreda detta.

Innehållsförteckning

1	Beslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	6
2.2	Förslag till lag om Försvarsunderrättelsedomstol.....	16
2.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000)	19
2.4	Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627)	22
3	Ärendet och dess beredning	23
4	Bakgrund.....	23
4.1	Lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet m.m.	23
4.2	Riksdagens tillkännagivande	25
4.3	Den politiska överenskommelsen	26
5	Ändamål och inriktning	27
5.1	Preciserade ändamål för signalspaningen	27
5.2	Begränsning av inriktande myndigheter.....	30
6	Tillgång till trafik	33
6.1	Tillståndskrav för tillgång till signalbärare	33
6.2	Avskiljandet av signalerna	36
6.3	Förbud mot inhämtning av inhemsk trafik	40
7	Tillståndsförfarande	42
7.1	En Försvarsunderrättelsedomstol inrättas	42
7.2	Vem ansöker om tillstånd?	47
7.3	Vad ska en ansökan innehålla?	50
7.4	Förutsättningar för tillstånd	56
7.5	Tillståndets innehåll	59
7.6	Brådskande fall.....	61
8	Försvarsunderrättelsedomstolen.....	65
8.1	Bakgrund	65
8.2	Domstolens sammansättning	66
8.3	Domförhet	71
8.4	Handläggningsregler	72
9	Förstöringsskyldighet och hantering av uppgifter.....	78
9.1	Utvidgad förstöringsskyldighet	78
9.2	Hantering av personuppgifter	82
10	Enskilds möjlighet till information och att påkalla kontroll.....	84
10.1	Underrättelseskyldighet.....	84
10.2	Utredningsskyldighet.....	91
10.3	Skadestånd.....	93
11	Kontrollmyndigheten	94
12	Sekretess	97

12.1	Sekretess hos kontrollmyndigheten.....	97
12.2	Sekretess hos Försvarsunderrättelsesdomstolen	103
13	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	105
14	Ekonomiska konsekvenser.....	106
15	Författningskommentar.....	108
15.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.....	108
15.2	Förslag till lag om Försvarsunderrättelsesdomstol	116
15.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000).....	121
15.4	Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627).....	122
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Ds 2009:1	123
Bilaga 2	Lagförslagen i Ds 2009:1	124
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	135

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
2. lag om Försvarsunderrättelsedomstol,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000), och
4. lag om ändring i säkerhetskyddslagen (1996:627).

2 Lagtext

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

dels att 1 och 3–12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas åtta nya paragrafer, 2 a, 4 a, 5 a, 5 b, 10 a, 11 a, 11 b och 12 a §§, samt närmast före 1, 3, 4, 4 a, 7, 8, 9, 10, 11 a och 12 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Signalspaningens omfattning

1 §

I försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet får den myndighet som regeringen bestämmer (signalspaningsmyndigheten) inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast ske i de fall regeringen eller, *enligt regeringens bestämmande, en myndighet* närmare bestämt inriktningen av signalspaningen.

I försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet får den myndighet som regeringen bestämmer (signalspaningsmyndigheten) inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast ske i de fall regeringen eller *en myndighet som anges i 4 §* närmare har bestämt inriktningen av signalspaningen.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast ske 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, eller

8. främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

Om det är nödvändigt för försvarsunderrättelseverksamheten får signaler i elektronisk form inhämtas vid signalspaning även för att

1. följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet, samt
2. fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamhet enligt denna lag.

2 a §

Inhämtning får inte avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige. Om sådana signaler inte kan avskiljas redan vid inhämtningen, ska upptagningen eller uppteckningen förstöras så snart det står klart att sådana signaler har inhämtats.

Första stycket tillämpas inte i fråga om signaler mellan sändare och mottagare på utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon.

Sökbegrepp

3 §

Inhämtning av signaler i tråd *skall* ske automatiserat. Sådan inhämtning får endast avse signaler som identifierats genom sökbegrepp. Även vid annan automatiserad inhämtning *skall* sökbegrepp användas för identifiering av signaler.

Sökbegreppen *skall* utformas

Inhämtning av signaler i tråd *ska* ske automatiserat. Sådan inhämtning får endast avse signaler som identifierats genom sökbegrepp. Även vid annan automatiserad inhämtning *ska* sökbegrepp användas för identifiering av signaler.

Sökbegreppen *ska* utformas och

och användas så att de medför ett så begränsat intrång som möjligt i den personliga integriteten. Sökbegreppen får inte vara direkt hänförliga till en viss fysisk person om det inte är av synnerlig vikt för verksamheten.

användas på ett sätt som är förenligt med respekten för den personliga integriteten. För sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person gäller därutöver att de får användas endast om det är av synnerlig vikt för verksamheten.

Inriktning

4 §

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan verksamhet. *En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.*

Regeringen bestämmer inriktningen av den verksamhet som bedrivs enligt 1 § andra stycket.

Regeringens beslut om inriktning av signalspaningsverksamheten skall föregås av samråd med den myndighet som avses i 6 §.

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan verksamhet. *Inriktning av signalspaning får endast lämnas av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.*

Regeringen bestämmer inriktningen av den verksamhet som bedrivs enligt 1 § tredje stycket.

En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.

Tillstånd

4 a §

Signalspaningsmyndigheten ska ansöka om tillstånd hos Försvarsunderrättelsedomstolen för signalspaning enligt 1 §. En sådan ansökan ska innehålla uppgifter om

1. det inhämtningsuppdrag som ansökan avser, med en närmare redogörelse för det behov som föranleder ansökan och angivande av vilken inriktning enligt 4 § uppdraget hänför sig till,

2. vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget,

3. de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas vid inhämtningen,

4. vilken tid tillståndet ska gälla, och

5. de omständigheter i övrigt som myndigheten vill åberopa till stöd för sin ansökan.

5 §

För en myndighets närmare inriktning av signalspaning enligt 1 § första stycket krävs tillstånd, om inte inriktningen har angetts av regeringen eller Regeringskansliet. Ett tillstånd får ges för högst sex månader från dagen för beslutet och kan efter förnyad prövning förlängas med högst sex månader i taget.

Tillstånd får endast ges för inriktning som är förenlig med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Tillstånd får endast lämnas om syftet med inriktningen väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med inriktningen kan innebära och detta syfte inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Tillstånd får inte lämnas om inriktningen endast avser en viss fysisk person.

I brådskande fall får inriktning anges utan att tillstånd har lämnats. Inriktningen skall då omedelbart anmälas till den myndighet som skall lämna tillstånd. Finner tillståndsmyndigheten att det saknas förutsättningar för tillstånd, skall signalspaningsmyndigheten underrättas. Verksamheten med anledning av inriktningen skall då omedelbart avbrytas.

Tillstånd för signalspaning enligt visst inhämtningsuppdrag får endast lämnas om

1. uppdraget är förenligt med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och denna lag,

2. syftet med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt,

3. syftet med uppdraget väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära,

4. de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas är förenliga med 3 §, och

5. ansökan inte avser endast en viss fysisk person.

5 a §

I ett tillstånd ska anges

1. det inhämtningsuppdrag för vilket inhämtning får ske,

2. vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten ska få tillgång till för att fullgöra uppdraget,

3. vilka sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som får

användas vid inhämtningen,

4. den tid som tillståndet avser,
och

5. de villkor i övrigt som behövs
för att begränsa intrånget i enskil-
das 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.

Om det för fullgörande av in-
hämtningsuppdrag för vilket till-
stånd givits uppstår behov av
tillgång till ytterligare signal-
bärare eller användning av andra
tillståndspliktiga sökbegrepp, ska
särskilt tillstånd sökas. Vid ansö-
kan och prövning gäller 4 och 5
§§ i tillämpliga delar. Ett sådant
tillstånd ska ha samma varaktighet
som tillståndet för det inhämt-
ningsuppdrag inom vilket tillgång
till signalerna behövs eller sökbe-
greppen är avsedda att användas.

5 b §

Om det kan befaras att inhäm-
tande av Försvarsunderrättelse-
domstolens tillstånd skulle med-
föra sådan fördröjning eller annan
olägenhet som är av väsentlig
betydelse för något av de i 1 §
angivna ändamålen, får tillstånd
till signalspaningen ges av den
befattningshavare vid signal-
spaningsmyndigheten som rege-
ringen föreskriver. Ett sådant
tillstånd ska utformas i enlighet
med 5 a §.

Har tillstånd lämnats enligt
första stycket ska åtgärden genast
anmälas skriftligen till Försvars-
underrättelsedomstolen. I anmälan
ska skälen för åtgärden anges.
Försvarsunderrättelsedomstolen
ska skyndsamt pröva ärendet och,
om den finner att det inte finns
skäl för åtgärden, upphäva eller
ändra beslutet. Om ett beslut
enligt första stycket har upphört

att gälla innan domstolen har prövat ärendet, ska signalspaningsmyndigheten anmäla åtgärden till kontrollmyndigheten.

Om Förvarsunderrättelsesdomstolen upphäver eller ändrar ett beslut enligt första stycket ska upptagning eller uppteckning av uppgifter som redan inhämtats omgående förstöras i den utsträckning upptagningen eller uppteckningen kan hänföras till ändringen.

6 §

Tillstånd enligt 5 § lämnas av den myndighet som regeringen bestämmer. Myndigheten skall vara fristående från signalspaningsmyndigheten. Prövning av tillstånd skall ske i en enhet inom myndigheten vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter skall utses bland personer som föreslagits av parti-grupperna i riksdagen.

Bestämmelser om Förvarsunderrättelsesdomstolen finns i lagen (2009:000) om Förvarsunderrättelsesdomstol.

Förstöringsskyldighet

7 §

Upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats enligt denna lag skall omgående förstöras om innehållet

1. berör en viss fysisk person och 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. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen, eller

3. omfattar uppgifter i meddelanden som avses i 27 kap. 22 § rättegångsbalken.

Upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats enligt denna lag ska omgående förstöras om innehållet

1. berör en viss fysisk person och 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. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen,

3. omfattar uppgifter i meddelanden som avses i 27 kap. 22 § rättegångsbalken, eller

4. avser uppgifter lämnade

under bikt eller enskild själavård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för ändamål som anges i 1 §.

Rapportering

8 §

Underrättelser med uppgifter som inhämtats enligt denna lag *skall* rapporteras till berörda myndigheter i enlighet med vad som föreskrivs i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Om uppgifterna berör en viss fysisk person, får rapporteringen endast avse förhållanden som är av betydelse i de hänseenden som anges i 1 § den lagen.

Underrättelser med uppgifter som inhämtats enligt denna lag *ska* rapporteras till berörda myndigheter i enlighet med vad som föreskrivs i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Om uppgifterna berör en viss fysisk person, får rapporteringen endast avse förhållanden som är av betydelse i de hänseenden som anges i 1 § den lagen

Internationellt samarbete

9 §

Signalspaningsmyndigheten får för den verksamhet som anges i 1 § *andra* stycket, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i signalspaningsfrågor med andra länder och internationella organisationer.

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om internationellt samarbete på försvarsunderrättelseområdet.

Signalspaningsmyndigheten får för den verksamhet som anges i 1 § *tredje* stycket, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i signalspaningsfrågor med andra länder och internationella organisationer.

Kontroll

10 §

Den myndighet som regeringen bestämmer *skall* kontrollera att denna lag följs. Kontrollen *skall* särskilt avse granskning av sökbegrepp som avses i 3 §, förstöring av uppgifter som avses i 7 § samt rapportering enligt 8 §.

Myndigheten får besluta att viss inhämtning *skall* upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter *skall* förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med denna lag eller *annars*

Den myndighet som regeringen bestämmer (*kontrollmyndigheten*) *ska* kontrollera att denna lag följs. Kontrollen *ska* särskilt avse granskning av sökbegrepp som avses i 3 §, förstöring av uppgifter som avses i 7 § samt rapportering enligt 8 §.

Myndigheten 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

utgör ett intrång i enskildas rättigheter som inte står i rimlig proportion till syftet med verksamheten.

Beslut enligt andra stycket skall fattas av en enhet inom myndigheten vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter skall utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

med tillstånd meddelat enligt denna lag.

Myndigheten ska ledas av en nämnd vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

10 a §

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

11 §

Inom signalspaningsmyndigheten skall det finnas ett råd med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Rådets ledamöter utses av regeringen för viss tid. Rådet skall rapportera sina iakttagelser till signalspaningsmyndighetens ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, till den myndighet som avses i 10 §.

Inom signalspaningsmyndigheten ska det finnas ett råd med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Rådets ledamöter utses av regeringen för viss tid. Rådet ska rapportera sina iakttagelser till signalspaningsmyndighetens ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, till den myndighet som avses i 10 §.

Underrättelseskyldighet

11 a §

Om det vid signalspaning enligt denna lag har använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person, ska den person som sökbegreppen avser underrättas om detta, om inte annat följer av 11 b §. Underrättelsen

ska innehålla uppgift om under vilken tidsperiod inhämtningen ägt rum och syftet med inhämtningen.

En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för försvarsunderrättelseverksamheten, dock senast en månad efter att det inhämtningsuppdrag som föranlett inhämtningen avslutades.

11 b §

Underrättelse enligt 11 a § får skjutas upp, om sekretess hindrar att underrättelsen lämnas. Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att inhämtningsuppdraget avslutades, behöver någon underrättelse inte lämnas.

En underrättelse ska inte lämnas om inhämtningen uteslutande avser främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande makter.

Övriga bestämmelser

12 §

I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation finns bestämmelser om operatörers skyldighet att överföra signaler för att möjliggöra inhämtning enligt denna lag.

Endast kontrollmyndigheten ska ha rådighet över signalbärare innehållande sådana signaler som överförs i enlighet med de bestämmelser som avses i första stycket. Myndigheten ska ge signalspaningsmyndigheten tillgång till signalbärare endast i den utsträckning det följer av tillstånd enligt 5 a eller 5 b §.

12 a §

I lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet finns ytterligare bestämmelser om behandlingen av inhämtade personuppgifter.

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2009.
2. Verksamhet som vid ikraftträdandet bedrivs med stöd av tillstånd meddelade enligt äldre bestämmelser får bedrivas till dess att tiden för tillståndet löper ut.

2.2 Förslag till lag om Försvarsunderrättelsedomstol

Härigenom föreskrivs följande.

Försvarsunderrättelsedomstolens uppgifter

1 § Försvarsunderrättelsedomstolen ska pröva ansökan om tillstånd till signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarsunderrättelsedomstolens sammansättning

2 § Försvarsunderrättelsedomstolen består av en ordförande, högst två vice ordförande samt högst sex andra ledamöter.

Ledamöterna ska vara svenska medborgare och får inte vara underåriga eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan en ledamot tar säte i domstolen, ska han eller hon ha avlagt domared.

Ordföranden anställs med fullmakt av regeringen som ordinarie domare i domstolen. Vice ordförande och övriga ledamöter förordnas av regeringen för fyra år.

3 § Ordföranden och vice ordförande ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare. Övriga ledamöter ska besitta särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet.

4 § Är ordföranden förhindrad att tjänstgöra, får vice ordförande inträda i ordförandens ställe.

Är någon av de övriga ledamöterna förhindrad att tjänstgöra i ett visst mål, inträder en annan ledamot.

5 § En ledamot som avgår är skyldig att delta i fortsatt behandling av mål i vars handläggning han eller hon tidigare har deltagit.

Integritetsskyddsombud

6 § Ett integritetsskyddsombud ska bevaka integritetsintresset i mål vid domstolen. Ombudet har rätt att ta del av det som förekommer i målet och att yttra sig.

7 § Regeringen förordnar för minst fyra år i sänder personer som kan tjänstgöra som integritetsskyddsombud. Under fyraårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden.

Ett integritetsskyddsombud ska vara svensk medborgare och ska vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare. Ett integritetsskyddsombud får inte vara i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Regeringen ska inhämta förslag på lämpliga kandidater från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden.

Ett integritetsskyddsombud får trots att regeringens förordnande har upphört slutföra pågående uppdrag.

8 § I fråga om ersättning till integritetsskyddsombud tillämpas bestämmelserna i 21 kap. 10 § första och andra styckena rättegångsbalken.

9 § Den som förordnats som integritetsskyddsombud i ett mål får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått kännedom om i målet.

Domförhet

10 § Försvarsunderrättelsedomstolen är domför med ordförande och två andra ledamöter.

11 § Ordföranden får ensam på Försvarsunderrättelsedomstolens vägnar

1. företa förberedande åtgärder och besluta om avskrivning, och
2. fatta beslut enligt 5 a § tredje stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet om tillstånd i pågående och tillståndsprovade inhämtningsuppdrag, om prövningen är av enkel beskaffenhet och endast avser tillgång till signalbärare eller användning av sökbegrepp som inte är direkt hänförliga till viss fysisk person.

Ordföranden får förordna en lagfaren tjänsteman vid domstolen att ensam på domstolens vägnar vidta förberedande åtgärder.

Handläggningen i Försvarsunderrättelsedomstolen

12 § Om inte annat följer av denna lag gäller 3–5, 8, 14, 16–26, 29–32 och 38–53 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) i tillämpliga delar vid förfarandet i domstolen.

13 § När en ansökan om tillstånd till signalspaning har kommit in till domstolen, ska domstolen så snart som möjligt utse ett integritetsskyddsombud i målet och hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet ska ansökande myndighet och integritetsskyddsombudet närvara. Domstolen får förordna att annan som kan lämna upplysningar av betydelse för prövningen får närvara vid sammanträdet.

Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med ansökan, får sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett integritetsskyddsombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig.

När ett beslut enligt 11 § första stycket 2 har fattats av ordföranden på domstolens vägnar ska det integritetsskyddsombud som närvarade vid prövningen av det inhämtningsuppdrag till vilket beslutet är hänförligt underrättas.

14 § Det förfarande som föreskrivs i 13 § ska tillämpas även i fråga om ansökningar om kompletterande tillstånd enligt 5 a § andra stycket lagen

(2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och vid anmälan enligt 5 b § andra stycket samma lag.

15 § Utöver vad som följer av 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) om möjlighet för rätten att förordna om begränsningar av offentligheten vid muntlig förhandling, får rättens ordförande innan en förhandling inleds förordna att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar, om det står klart att en uppgift för vilken det hos domstolen gäller sådan sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000) kommer att uppenbaras om förhandlingen är offentlig.

16 § I fråga om omröstning gäller 16 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

17 § Att Försvarsunderrättelsesdomstolens beslut i frågor som rör signalspaning inte får överklagas framgår av 13 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Inte heller domstolens beslut i övrigt enligt denna lag får överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2009.

2.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:000)

dels att 1 kap. 7 §, 10 kap. 10 § och rubriken till 42 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 42 kap. 8 a–8 d §§, samt närmast före 42 kap. 8 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2008/09:150 *Föreslagen lydelse*

1 kap.

7 §

Den sjätte avdelningen innehåller särskilda bestämmelser om sekretess som gäller vissa organ. Dessa bestämmelser avser

– riksdagen och regeringen (41 kap.),

– Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*, undersökningskommissioner, *m.m.* (42 kap.), *och*

– domstolar m.m. (43 kap.).

Den sjätte avdelningen innehåller särskilda bestämmelser om sekretess som gäller vissa organ. Dessa bestämmelser avser

– riksdagen och regeringen (41 kap.),

– Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, *vissa nämnder och undersökningskommissioner* (42 kap.), *samt*

– domstolar m.m. (43 kap.).

10 kap.

10 §

Sekretess hindrar inte att den som är knuten till en myndighet på det sätt som anges i 2 kap. 1 § andra stycket och som är misstänkt för brott eller mot vilken rättegång eller annat jämförbart rättsligt förfarande har inletts, lämnar uppgift till sitt ombud eller biträde i saken eller till någon annan enskild, om det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Sekretess hindrar inte att uppgift i ett ärende hos domstol eller i ett beslut i ett sådant ärende lämnas till ett offentligt ombud enligt bestämmelser i rättegångsbalken.

Sekretess hindrar inte att uppgift i ett ärende hos domstol eller i ett beslut i ett sådant ärende lämnas till ett offentligt ombud enligt bestämmelser i rättegångsbalken *eller till ett integritetsskyddsombud enligt bestämmelserna i lagen (2009:000) om Försvarsunderrättelsesdomstol.*

42 kap.

Riksdagens
Justitiekanslern, Säkerhets- och
integritetsskyddsmyndigheten och
undersökningskommissioner,
m.m.

Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, vissa nämnder och undersökningskommissioner

Försvarets underrättelsenämnd

8 a §

Sekretess gäller hos Försvarets underrättelsenämnd i dess kontroll enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet endast i den utsträckning som följer av 8 b–d §§.

8 b §

Får Försvarets underrättelsenämnd i verksamhet som avses i 8 a § en uppgift från en enskild, gäller sekretess enligt 15 kap. endast i den mån det kan antas att riket lider betydande skada om uppgiften röjs.

Får nämnden i verksamhet som avses i 8 a § en uppgift från en enskild och skulle en sekretessbestämmelse till skydd för enskilds personliga förhållanden ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, blir den sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos nämnden.

8 c §

Får Försvarets underrättelsenämnd i verksamhet som avses i 8 a § en uppgift från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation och skulle en sekretessbestämmelse ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, blir den sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos nämnden.

8 d §

*Får Försvarets underrättelse-
nämnd i verksamhet som avses i 8
a § från en myndighet en sekre-
tessreglerad uppgift, blir sekre-
tessbestämmelsen tillämplig på
uppgiften även hos nämnden.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2009.

2.4 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627)

Häri genom föreskrivs att 13 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Registerkontroll *skall* göras vid säkerhetsprövning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass.

Med undantag för offentliga ombud enligt 27 kap. 26 § rättegångsbalken *skall* registerkontroll inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare eller ombud inför domstol. Registerkontroll *skall* inte heller göras när det gäller ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller liknande uppdrag.

Registerkontroll *ska* göras vid säkerhetsprövning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass.

Med undantag för offentliga ombud enligt 27 kap. 26 § rättegångsbalken *och integritetsskyddsombud enligt 7 § lagen (2009:000) om Försvarsunderrättelsesdomstol ska* registerkontroll inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare eller ombud inför domstol. Registerkontroll *ska* inte heller göras när det gäller ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller liknande uppdrag.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2009.

¹ Senaste lydelse 2004:403.

3 Ärendet och dess beredning

Den 18 juni 2008 biföll riksdagen regeringens förslag till bl.a. lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63, bet. 2007/08:FöU15, rskr. 2007/08:226). I samband med beslutet tillkännagav riksdagen som sin mening vad utskottet anfört om ytterligare rätts-säkerhets- och kontrollmekanismer. I denna del anförde försvarsutskottet bl.a. att regeringen skulle återkomma med vissa förslag till ändringar i den antagna lagen.

Sedan en politisk överenskommelse mellan regeringspartierna träffats i september 2008 om vissa förändringar av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i syfte att bl.a. tillgodose riksdagens tillkännagivande, har promemorian (Ds 2009:1) Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning utarbetats inom regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Promemorian innehåller förslag till ändringar i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, en ny lag om Försvarsunderrättelsesdomstol och ändringar i sekretesslagen (1980:100). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. I *bilaga 3* finns en förteckning över remissinstanserna. Remissvaren och en remissammanställning finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (dnr Fö2008/3712/RS).

4 Bakgrund

4.1 Lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet m.m.

Lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (LSF) trädde i kraft den 1 januari 2009.

Lagen och den därtill anslutande förordningen ger möjlighet för Försvarets radioanstalt att för försvarsunderrättelseändamål inhämta elektroniska signaler oavsett i vilket medium de förmedlas. I fråga om inhämtning av signaler i tråd förutsätter genomförandet av signalspaning att trådgående operatörer överför trafiken till Försvarets radioanstalt. Denna skyldighet för operatörerna ska tillämpas första gången den 1 oktober 2009.

Genom den nya lagstiftningen regleras såväl den traditionella signalspaning i eter som Försvarets radioanstalt har bedrivit sedan myndighetens tillkomst 1942, som den inhämtning i tråd som lagen ger utrymme för.

Signalspaning får enligt lagen bedrivas för försvarsunderrättelseändamål och för sådan teknik- och kompetensutveckling som är nödvändig för försvarsunderrättelseverksamheten. I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet regleras försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter. Där framgår att försvarsunderrättelseverksamhet ska

bedrivs till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet, samt att verksamheten endast får avse utländska förhållanden.

Signalspaning i försvarsunderrättelsesyfte får endast ske efter inriktning från regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer. Försvarets radioanstalt kan alltså inte på egen hand initiera signalspaning.

Inhämtning som sker i tråd får endast avse signaler som förs över Sveriges gräns. Sådan inhämtning ska dessutom alltid ske automatiserat med hjälp av sökbegrepp. Även vid automatiserad inhämtning i etern ska sökbegrepp användas. Det är följaktligen inte möjligt att lagra all tillgänglig kommunikation utan urskiljning för senare bearbetning. Sökbegreppen består av positiva och negativa urvalsparametrar som är komplicerat uppbyggda av sådana faktorer som språk, kryptering, kommunikationsvägar, transmissionsmedel och andra trafiktekniska parametrar.

Sökbegreppen ska utformas och användas så att de medför ett så begränsat intrång som möjligt i den personliga integriteten. Sökbegreppen får inte vara direkt hänförliga till viss fysisk person såvida det inte är av synnerlig vikt för verksamheten. Syftet med verksamheten är att kartlägga företeelser av intresse för försvarsunderrättelseverksamheten, inte att kartlägga enskilda personers förehavanden. En följd av detta är att det också av lagen uttryckligen framgår att de inriktningar av signalspaning som anges av regeringen, eller någon av de myndigheter som regeringen har bestämt, inte får avse endast en viss fysisk person.

För en myndighets närmare inriktning av signalspaning krävs tillstånd, om inte inriktningen har angetts av regeringen eller Regeringskansliet. Ett tillstånd får ges för högst sex månader, med möjlighet till förlängning.

Tillstånd får endast ges för en inriktning som är förenlig med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och om syftet med inriktningen väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med inriktningen kan innebära och detta syfte inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Tillstånd får inte lämnas om inriktningen endast avser en viss fysisk person. Särskilda bestämmelser reglerar tillståndsgivningen i brådskande fall.

Tillstånd lämnas av en fristående nämnd med domstolsliknande sammansättning. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

I lagen finns uttryckliga bestämmelser om i vilken utsträckning inhämtad information inte får bli föremål för vidare behandling utan omgående ska förstöras. Förstöringsskyldigheten gäller sådan information som

- berör viss fysisk person och saknar betydelse för verksamheten,
- avser uppgifter beträffande vilka tystnadsplikt gäller enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, eller som omfattas av förbudet att efterforska meddelare, eller
- omfattar samtal mellan en misstänkt och dennes försvarare.

Rapportering av uppgifter som berör viss fysisk person får bara avse förhållanden som är av betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten.

Någon möjlighet att vidarebefordra överskottsinformation finns följaktligen inte.

Försvarets underrättelsenämnd ska kontrollera efterlevnaden av lagen, särskilt sökbegreppen, förstöring av uppgifter och att rapportering inte sker av annat än vad som är tillåtet. Nämnden får besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med lagen eller utgör ett intrång i enskildas rättigheter som inte står i rimlig proportion till syftet med verksamheten. Sådana beslut ska fattas av ett särskilt beslutsorgan inom nämnden där ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Inom Försvarets radioanstalt ska det finnas ett integritetsskyddsråd med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Rådets ledamöter utses av regeringen. Rådet ska rapportera sina iakttagelser till Försvarets radioanstalts ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, till Försvarets underrättelsenämnd.

I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation regleras hur Försvarets radioanstalt ska få tillgång till signaler i tråd. Det ska ske genom att de operatörer som äger tråd i vilka signaler förs över Sveriges gräns överför trafiken till samverkanspunkter, vid vilka Försvarets radioanstalt ansvarar för tekniken för åtkomst till signalerna.

I propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63) finns en beskrivning av den svenska försvarsunderrättelseverksamheten och vissa jämförelser med andra länders förhållanden. I propositionen finns också en redogörelse för hur skyddet för den personliga integriteten är reglerat i såväl nationell rätt som internationella instrument. För en utförlig bakgrundsbeskrivning i dessa frågor hänvisas därför till den propositionen.

4.2 Riksdagens tillkännagivande

I samband med riksdagens slutbehandling av regeringens proposition En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63, bet. 2007/08:FöU15, rskr. 2007/08:266) tillkännagav riksdagen som sin mening vad utskottet anfört om ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer. I denna del anförde försvarsutskottet sammanfattningsvis följande (bet. 2007/08:FöU15 s. 2).

Utskottet anser att regeringen ska meddela närmare föreskrifter i förordningsform om ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer när det gäller

- en precisering av för vilka ändamål signalspaning ska få bedrivas inom ramen för den föreslagna lagstiftningen,
- hur tillämpningen av tillståndsgivningen (inriktning, behov, proportionalitetsbedömning, uppdragsgivare och sökord) ska ske,
- hur förstöring av uppgifter ska genomföras.

Utskottet anser att lagen om signalspaning ska kompletteras på följande sätt:

- att tillstånden enligt signalspaningslagen beslutas av en ny domstolsliknande nämnd,

- att den domstolsliknande nämnden ska fatta beslut om tillstånd för användande av sökbegrepp hänförliga till fysiska personer,
- att regeringen och Regeringskansliet ska ta integritetshänsyn vid sina beslut om inriktningen.

Utskottet anser att regeringen senast under hösten 2008 ska återkomma med förslag till ändringar i signalspaningslagen i dessa delar.

Därutöver ska regeringen

- lämna årliga rapporter till riksdagen,
- redovisa en kontrollstation 2011.

Enligt utskottet ska vidare ett särskilt uppdrag lämnas till Datainspektionen om att fram till kontrollstationen 2011 följa FRA:s verksamhet ur ett integritetsskyddsperspektiv. Till Datainspektionen ska en särskild referensgrupp knytas, med personer som nomineras av riksdagspartierna. Regeringen ska också tillsätta en kommitté som utifrån ska följa FRA:s verksamhet generellt från ett integritetsskyddsperspektiv fram till kontrollstationen. Kommittén ska bestå av parlamentariker. Kommittén ska tillsätta ett integritetsombud, som har till uppgift att vid tillståndsprövningen bevaka integriteten för personer bosatta i Sverige.

Regeringen beslutade den 20 november 2008 om förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och ändringar i förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet. Regeringen har därigenom meddelat sådana föreskrifter i förordning som riksdagen har uttalat sig om. Den 12 februari 2009 beslutade regeringen om direktiv till en parlamentarisk kommitté med uppdrag att följa tillämpningen av LSF (dir. 2009:10) och gav samma dag Datainspektionen ett särskilt uppdrag att följa personuppgiftsbehandlingen hos Försvarets radioanstalt (dnr Fö2009/355/SUND). Regeringen har därmed också tillgodosett vad riksdagen uttalat i fråga om uppföljning av lagstiftningen.

4.3 Den politiska överenskommelsen

Under hösten 2008 träffades en politisk överenskommelse mellan de i regeringen ingående partierna i syfte att ytterligare förstärka integritetsskyddet utöver vad som följer av den beslutade lagen och riksdagens tillkännagivande. Överenskommelsen har presenterats i punktform med följande innehåll.

1. De ändamål för vilka signalspaning får bedrivas preciseras ytterligare och anges i lag i stället för i förordning.
2. Tillstånd till signalspaning ska prövas av domstol.
3. FRA ska ansöka om tillstånd för all signalspaning. Även signalspaning för regeringens behov omfattas alltså av tillståndskrav.
4. FRA ska bara få tillgång till de "trafikstråk" som domstolen bestämmer.
5. I lagen tydliggörs att FRA inte får signalspana mot trafik med både avsändare och mottagare i Sverige.
6. FRA får endast bedriva signalspaning på beställning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten.
7. En utredning ska tillsättas för att se över polis och Säkerhetspolisens behov av underrättelser.

8. Sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person får inte användas utan särskilt tillstånd.
9. Närmare föreskrifter om förstöring meddelas. I lagen tas in en hänvisning till den lagstiftning som reglerar FRA:s personuppgiftsbehandling.
10. Kontrollmyndighetens självständighet och förutsättningar för rättslig efterhandskontroll förstärks.
11. En underrättelseskyldighet till enskild införs.
12. Kontrollmyndigheten ska på begäran av enskild vara skyldig att undersöka om verksamhet avseende honom eller henne har skett i enlighet med lag.
13. Om information från självavårdande samtal skulle komma till FRA måste den omedelbart förstöras.
14. Inget råmaterial (i debatten benämnd trafikdata) får sparas i mer än ett år (ej heller av historiska, statistiska eller liknande skäl).
15. Vid kontrollstationen 2011 ska kontrollorganen göra en bedömning av huruvida FRA:s verksamhet bedrivits på ett etiskt riktigt sätt.

I denna lagrådsremiss behandlas de förslag till förändringar till följd av överenskommelsen som kräver lagändring. I övrigt har regeringen för avsikt att besluta de förordningsändringar eller vidta de andra åtgärder som är nödvändiga.

5 Ändamål och inriktning

5.1 Preciserade ändamål för signalspaningen

Regeringens förslag: I lagen ska anges de närmare ändamål för vilka signalspaning får bedrivas. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast ske 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. allvariga yttre hot mot samhällets infrastrukturer,
6. konflikter utomlands med konsekvenser för internationell säkerhet,
7. främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen, eller
8. främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte något att invända mot förslagen. *Säkerhetspolisen* anser att innebörden av ändamålsbestämmelsen bör klargöras, eftersom många av ändamålen

beskriver verksamheten vid de myndigheter som enligt förslaget inte längre har möjlighet att inrikta signalspaningen. *Försvarsmakten* anser att punkten 2 bör utökas till att omfatta möjlighet att nå operativa mål för insatsen. *Försvarets radioanstalt* ifrågasätter om inte förslaget begränsar regeringens möjligheter att inrikta myndigheten mer än vad som följer av lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Lunds universitet* avstyrker förslaget om att avgränsa försvarsunderrättelseverksamhetens uppföljning avseende internationell terrorism till strategiska förhållanden. *Lunds universitet* ifrågasätter också att "yttre militära hot" förs in eftersom det är samma formulering som i den ursprungliga lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. *Stockholms universitet*, *Amnesty International* och *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter om ändamålskatalogen är tillräckligt konkret och preciserad. *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* anser att begreppet "förutsättningar" i punkten 2 är otydligt.

Skälen för regeringens förslag: Ändamålen för signalspaningen anges i LSF genom en hänvisning till lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. En närmare precisering av ändamålen återfinns i författningskommentaren till den aktuella bestämmelsen (prop. 2006/07:63 s. 137). Regeringen har beslutat att motsvarande preciseringar av signalspaningens ändamål ska tas in i förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Regeringen har därigenom tillgodosett vad riksdagen givit tillkänna om att en sådan förordningsändring bör genomföras (bet. 2007/08:FöU15 s. 15). Genom regleringen konkretiseras myndighetens uppgifter på signalspaningsområdet inom ramen för lagstiftningen. Av den politiska överenskommelse som träffades i september 2008 följer att en motsvarande preciserad ändamålskatalog ska tas in i lagen.

De närmare ändamål som ska anges i lagen är sådana beträffande vilka behovet av underrättelseinhämtning genom signalspaning typiskt sett är så stort att det nationella säkerhetsintresset motiverar vissa integritetsintrång. Verkställighet av signalspaningsåtgärder ska dock i varje enskilt fall föregås av en proportionalitetsbedömning i samband med det tillståndsförfarande som föreslås.

Ett fall då intresset av skydd för samhället väger tungt jämfört med integritetsintresset är när signalspaning behövs för att kartlägga yttre militära hot mot landet. Med militära hot avses härvid inte bara konkreta, omedelbart överhängande hot utan också potentiella hot på längre sikt. Inom ändamålet rymms följaktligen sådan spaning som bedrivs i syfte att kartlägga militär kapacitet och förmågeuppbyggnad i vårt närområde. Förslaget i denna del innebär inte, som *Lund universitet* har uttryckt farhågor för, en återgång till ett snävare och otidsenligt mandat för försvarsunderrättelseverksamhet; ändamålet utgör endast ett av flera närmare specificerade, som sammantaget motsvarar det mandat som sedan den 1 oktober 2007 gäller för försvarsunderrättelseverksamheten.

Ett annat område på vilket det är väsentligt att signalspaningsverksamheten kan bidra med underrättelseunderlag är kartläggning av förutsättningarna för svenskt deltagande i fredsbevarande och humanitära internationella insatser. Med "förutsättningar" avses alla utländska

förhållanden som kan påverka ett beslut om insats. Regeringen ser inte något behov av att så som *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* har anfört förtydliga detta ytterligare. Verksamheten måste också kunna bedrivas i syfte att under en pågående insats kartlägga hot mot säkerheten för svenska intressen. När det gäller kartläggning i operativt syfte under en pågående insats bör de närmare förutsättningarna för sådan verksamhet regleras genom mandatet för insatsen och de övriga ramar som gäller för denna. Regeringen delar mot den bakgrunden inte *Försvarsmaktens* uppfattning att ändamålet ska utvidgas till att gälla också sådan verksamhet.

I propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet beskrivs hur internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet av sådan karaktär och omfattning att den kan få säkerhetspolitiska konsekvenser inte bara är en angelägenhet för de myndigheter som har ett operativt ansvar för att bekämpa verksamheten. Även t.ex. Regeringskansliet har behov av underrättelser om sådana företeelser (prop. 2006/07:63 s. 33 ff.). Information om den internationella terrorismen är t.ex. nödvändig för att bedöma säkerhetsläget för svenska ambassader. Det bör därför ingå bland de ändamål för vilka signalspaningen får bedrivas att kartlägga strategiska förhållanden avseende internationell terrorism eller annan grov gränsöverskridande brottslighet. Syftet med sådan spaning är att få underlag på övergripande nivå, däremot inte sådan information som är av operativ brottsbekämpande karaktär. Denna gränsdragnings följder redan av förarbetena till LSF (prop. 2006/07:63 s. 137) och regeringen har inte anledning att, så som *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Lunds universitet* förespråkar, nu frångå detta ställningstagande för att utvidga denna ändamåls punkt.

Ett annat område på vilket det är angeläget att kunna utnyttja signalspaningen är när det gäller att kartlägga utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. Med det senare avses detsamma som omfattas av lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

Yttre hot mot samhällets infrastrukturer är ytterligare en företeelse som signalspaningen bör kunna användas för att kartlägga. Det kan t.ex. röra sig om hot mot IT-system. Alla sådana hot bör dock inte kunna föranleda signalspaning. Av att hoten ska riktas mot samhällets infrastrukturer framgår att IT-relaterade hot mot enskilda datoranvändare inte omfattas. Att hoten bör vara av mer kvalificerad art följer också av begränsningen till allvarliga hot, dvs. sådana hot som kan medföra allvarliga konsekvenser för samhället.

Av stor vikt är också att signalspaningen ska kunna bidra till att kartlägga konflikter utomlands med konsekvenser för svensk och internationell säkerhet.

Ytterligare ett hot som det är angeläget att signalspaningen ska kunna användas för att kartlägga är underrättelseverksamhet som bedrivs mot svenska intressen. Utrymmet för kartläggning av främmande underrättelseverksamhet är begränsat till de inriktande myndigheternas behov. Det innebär att signalspaningen inte kommer att påverka Säkerhetspolisens ansvar och uppgifter med avseende på sådan underrättelseverksamhet som utgör hot mot rikets säkerhet. Exempel på

kartläggning som kan äga rum med stöd av ändamålsbestämmelsen är sådan som gäller underrättelseverksamhet som riktas mot Försvarsmakten och dess intressen eller mot kritisk infrastruktur.

Slutligen finns det förhållanden av särskilt utrikes-, försvars- eller säkerhetspolitiskt intresse som inte kan kategoriseras som hot i egentlig mening, men som det är av avgörande betydelse att förmågan till underrättelseinhämtning genom signalspaning omfattar. Det rör sig om sådan information som behövs som underlag för beslut av stor betydelse för Sveriges relationer till omvärlden. Informationen kan hänföras till främmande makts avsikter och agerande, dvs. verksamheten avser aktörer som handlar i egenskap av företrädare för en främmande makt. Den avgränsningen innebär en betydande inskränkning av den krets mot vilken sådan verksamhet kan riktas. I dessa fall bör dock användning av signalspaning också begränsas till företeelser av väsentlig betydelse. Genom rekvisitet ”väsentlig betydelse” markeras att det inte är tillräckligt att företeelsen är av allmänt intresse, utan underrättelserna ska ha direkt påverkan på svenskt agerande eller ställningstagande i något utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiskt hänseende. Verksamheten ska naturligtvis bedrivas med full respekt för Sveriges skyldigheter under internationella åtaganden.

Förslaget innebär sammanfattningsvis att ändamålen för signalspaningen tydligt anges i lag. Ytterligare precisering och inskränkning av ändamålen sker genom regeringens nationella inriktningsbeslut, i vilket de lagreglerade ändamålen kommer att konkretiseras ytterligare. Det ligger dock i sakens natur att det inte är möjligt att på förhand avgränsa ändamålen alltför snävt; det måste finnas utrymme att inrikta verksamheten mot nya företeelser i takt med att t.ex. det säkerhetspolitiska läget i omvärlden förändras. Utformningen av ändamålen måste därför ske genom en avvägning mellan kraven på å ena sidan tydlighet och utförlighet och å andra sidan utrymme för anpassning till ändrade förhållanden. *Försvarets radioanstalt* har anfört att denna avvägning har lett till mer begränsade möjligheter att inrikta signalspaningen i förhållande till vad som för närvarande gäller enligt förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelse. Regeringen anser att det är nödvändigt att i någon mån inskränka ändamålen jämfört med nuvarande reglering för att uppnå en rimlig balans. Det finns dock inte anledning att gå längre i detta hänseende än vad som föreslås. Mot den bakgrunden delar regeringen inte de synpunkter som lämnats av *Stockholms universitet*, *Amnesty International* och *Sveriges advokatsamfund* om graden av konkretion hos ändamålen.

När det gäller den synpunkt som *Säkerhetspolisen* anfört om ändamålets förhållande till inriktande myndigheters verksamhet, återkommer regeringen till detta i följande avsnitt.

5.2 Begränsning av inriktande myndigheter

<p>Regeringens förslag: Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska endast få inriktas av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.</p>
--

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, Inspektionen för strategiska produkter, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket, Lunds universitet, Strålsäkerhetsmyndigheten* och *Sveriges Advokatsamfund* avstyrker eller ifrågasätter förslaget med hänvisning till konsekvenserna för förmågan att hantera olika hot och risker. Bland annat framhålls att förslaget riskerar att undergräva möjligheten att bekämpa grov organiserad brottslighet med internationella kopplingar, skydda samhället eller enskilda mot terrorism och främmande makts olovliga underrättelseverksamhet, agera verkningsfullt i det internationella samfundets kamp mot utveckling och spridning av massförstörelsevapen, skydda svenska förband insatta utomlands, delta i internationella humanitära insatser och skydda samhället mot kriser i form av angrepp mot digitala styr- och kontrollsystem för samhällsviktiga funktioner eller mot finansiella system. Flera av remissinstanserna anför också att förslaget inte torde innebära några vinster i integritetshänseende; *Justitiekanslern* pekar i denna del på möjligheten för de avskurna myndigheterna att få sina behov tillgodosedda genom Regeringskansliet. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör förtydligas vilka befattningshavare som ska vara behöriga att fatta beslut för Regeringskansliets räkning och hur kansliet och regeringen förhåller sig till varandra. *Försvarsmakten* framhåller att förslaget innebär att två av de myndigheter som är ålagda att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut, inte längre ges erforderliga verktyg för detta. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* påpekar att om myndighetens intressen inte längre kan tillgodoses bör alternativa lösningar utredas i särskild ordning, i likhet med vad som sker när det gäller polisens och Säkerhetspolisens behov av underrättelser.

Bakgrund

Enligt 1 § andra stycket lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet bestämmer regeringen försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Inom ramen för den inriktningen får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten. Regleringen av systemet med inriktningar är generell och gäller i förhållande till samtliga myndigheter som i något avseende bedriver försvarsunderrättelseverksamhet (Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut, 2 § förordningen [2000:131] om försvarsunderrättelseverksamhet).

I 4 § LSF finns en hänvisning till den ovan beskrivna bestämmelsen.

Vilka myndigheter som får ange närmare inriktningar av försvarsunderrättelseverksamheten bestäms av regeringen genom beslut som omfattas av sekretess. Flera av dessa myndigheter har dock uttryckligen nämnts i förarbetena till nuvarande lagstiftning (Ds 2005:30 och prop. 2006/07:63).

Skälen för regeringens förslag

Den politiska överenskommelse som träffades i september 2008 innebär att Försvarets radioanstalt endast ska få ”bedriva signalspaning på beställning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten”. I promemorian framhålls att ett sätt att åstadkomma den begränsningen är att regeringen i samband med att tillgången till signaler i tråd aktualiseras begränsar sitt beslut om inriktande myndigheter, såvitt avser signalspaning. I promemorian bedöms emellertid att detta inte torde vara tillräckligt för att åstadkomma syftet bakom överenskommelsen. Därför föreslås att begränsningen i tydliggörande syfte bör framgå direkt av lag.

En reducering av kretsen inriktande myndigheter till regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten innebär att det stöd som Försvarets radioanstalt hittills lämnat till ett antal andra myndigheter i praktiken omöjliggörs. Detta får konsekvenser för bl.a. Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Regeringen har mot den bakgrunden tillsatt en utredning med uppgift att kartlägga Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behov av underrättelser om utländska förhållanden och att utreda hur behovet ska kunna tillgodoses (dir. 2008:120).

Konsekvenserna av begränsningen sträcker sig dock längre än till de polisiära myndigheterna, vilket också har påpekats av ett stort antal remissinstanser. Flera andra myndigheter med behov av stöd med underrättelser från signalspaning berövas hittillsvarande möjlighet att erhålla information som verksamheten i stor utsträckning är beroende av. De aktuella myndigheterna saknar alternativa möjligheter att erhålla motsvarande underlag. Det innebär, så som framhållits i promemorian och ytterligare betonats av många remissinstanser, att begränsningen får konsekvenser på områden som faller inom ramen för de närmare ändamål för försvarsunderrättelseverksamheten som behandlas i föregående avsnitt. Hit hör bl.a. Sveriges möjlighet att delta i det internationella samfundets kamp mot utveckling och spridning av massförstörelsevapen. Vidare begränsas förmågan att hantera IT-relaterade hot mot kritisk infrastruktur och möjligheten att genom tekniskt kunskapsöverslag avseende bl.a. vapensystem bidra till handlingsfrihet med svenska förband, särskilt i internationella insatser. En konsekvens är också att myndigheter som har regeringens uppdrag att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet – Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut – avskärs från möjligheten att använda signalspaning som källa för sin egen underrättelseverksamhet.

De av remissinstanserna påtalade konsekvenserna har identifierats redan i promemorian. Trots detta har där gjorts bedömningen att begränsningen får anses nödvändigt i syfte att tydliggöra och begränsa antalet inriktade myndigheter. Därvid har beaktats att eftersom förutsättningarna för att bedriva nämnda verksamheter uppenbarligen försämrats – vilket remissynpunkterna understryker – innebär förslaget att ambitionsnivån i flera avseenden måste omprövas.

Det har förts fram en omfattande kritik från remissinstanserna på denna del av promemorians förslag.

Vid utformningen av förslaget måste regeringen beakta de parlamentariska förutsättningar som råder. Regeringen bedömer att det för närvarande inte finns parlamentariskt stöd för ett förslag som inte är i

enlighet med den politiska överenskommelsen. Därmed finns det inte förutsättningar att inom ramen för detta lagstiftningsärende ta hand om de frågor som remissinstanserna tar upp.

Regeringens primära ambition i detta lagstiftningsärende är att säkerställa förtroendet för signalspaningsverksamheten och ge den långsiktiga förutsättningar att, även i fortsättningen, kunna fylla en väsentlig funktion som producent av underrättelser av central betydelse för Sveriges möjligheter att göra självständiga bedömningar inom de utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska områdena. Läggs promemorians förslag till grund för lagstiftning uppfylls den regeringens ambition.

Mot bakgrund av det som framförts av remissinstanserna finns det starka skäl att på nytt överväga hur underrättelsebehoven ska kunna tillgodoses. Regeringen bedömer det vara nödvändigt att dessa frågor skyndsamt ses över, på motsvarande sätt som för närvarande sker i fråga om Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens underrättelsebehov avseende utländska förhållanden.

Regeringen delar inte uppfattningen som framförts av *Säkerhetspolisen* att det föreligger någon motsägelse mellan hur ändamålen för signalspaningen anges (se föregående avsnitt) och att kretsen inriktande myndigheter begränsas. Förvisso är vissa av de angivna ändamålen av särskilt intresse för vissa av de myndigheter som genom förslaget avskärs från möjligheten att inrikta signalspaningen. Samtidigt är dock samtliga dessa ändamål av den karaktären att företeelserna också är av intresse för regeringen och Regeringskansliet. Det är med anledning av *Justitiekanslerns* synpunkt angående möjligheten att inrikta genom Regeringskansliet emellertid angeläget att betona att förslaget inte innebär att Regeringskansliets roll kommer att förändras och att inriktningar därifrån även fortsättningsvis ska avse regeringens och kansliets egna behov.

De förslag som lämnas i detta avseende föranleder inga sådana förändringar av Regeringskansliets roll i förhållande till regeringen som *Kammarrätten i Stockholm* har efterlyst. Denna fråga är inte heller av sådan karaktär att den bör hanteras särskilt inom ramen för detta lagstiftningsärende.

6 Tillgång till trafik

6.1 Tillståndskrav för tillgång till signalbärare

<p>Regeringens förslag: Signalspaningsmyndigheten ska endast få tillgång till den trafik som är nödvändig för att inhämtning ska kunna genomföras. Vilka signalbärare avseende signaler i tråd som tillgång ska ges till ska avgöras i samband med tillståndsprövningen.</p>

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte något att invända mot förslaget. *Rikspolisstyrelsen* anser att man med hänsyn till teknikutvecklingen inte bör binda sig vid vilken typ av signalbärare som behövs för att inhämta informationen och att det bör övervägas om inte

tillståndsprovningen i stället bör inriktas på vilken typ av trafik man vill inhämta. *Datainspektionen, Stockholms universitet, Umeå universitet* och *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter vilken faktisk effekt den föreslagna tekniska begränsningen får för integritetsskyddet. *IT&Telekomföretagen* ser en svårighet för såväl tillståndsgivande som verkställande och kontrollerande myndighet att med tillräcklig precision hantera den stora mängden av transmissionstekniskt heterogena signalbärare och bedömer att det stöd som myndigheterna kommer att behöva av operatörer och trådgare kommer att vara kostnadsdrivande.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 6 kap. 19 a § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation är operatörer som äger tråd i vilka signaler förs över Sveriges gräns skyldiga att överföra signalerna till samverkanspunkter. Vid samverkanspunkterna får signalspaningsmyndigheten i teknisk mening tillgång till trafiken och kan göra de urval som är nödvändiga för att reducera trafiken till en hanterlig och innehållsmässigt relevant mängd. Det sker i flera led. I det första ledet genomförs en s.k. datareduktion, vilket innebär att endast vissa signaler väljs ut för vidare urval. Datareduktionen sker på grundval av huvudsakligen tekniska parametrar utifrån myndighetens kännedom om i vilka signalbärare sådan trafik som är relevant för försvarsunderrättelseverksamheten kan återfinnas. Efter datareduktionen återstår endast en begränsad del av den gränsöverskridande trafik som operatörerna har överfört till samverkanspunkterna.

I nästa led appliceras genom en helt automatiserad urvalsprocess sökbegrepp på den återstående trafikmängden, för att ur denna urskilja de enskilda signaler som är relevanta för verksamheten. Hur sökbegreppen ska utformas och användas är reglerat i lag. Först efter denna process finns något informationsinnehåll i praktiken tillgängligt för signalspaningsmyndigheten, även om det i regel krävs ytterligare bearbetning för att innehållet ska kunna tillgodogöras i verksamheten. Den trafik som inte identifieras på detta sätt är inte åtkomlig för signalspaningsmyndigheten eftersom ingen annan trafik får lagras. Genom att urvalet sker i realtid finns ingen möjlighet att senare få åtkomst till den trafik som inte i det automatiserade urvalssystemet identifierats som relevant. Den signalspaning i tråd som Försvarets radioanstalt får bedriva med stöd av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet avser endast en bråkdel av all den trafik som förmedlas i tråd som passerar Sveriges gränser.

Vid diskussion om hur en lagreglering av signalspaning mot trafik som förmedlas i tråd bör utformas, är det nödvändigt att hålla isär teknisk åtkomst och rättslig åtkomstmöjlighet. Som beskrivits ovan har Försvarets radioanstalt endast laglig rätt att för tydligt angivna syften få tillgång till en bråkdel av den samlade trafiken. Detta måste skiljas från den tekniska lösningen på hur signalspaning i tråd möjliggörs. Regleringen av den tekniska åtkomsten innebär som beskrivits ovan att de operatörer som äger tråd i vilken signaler förs i tråd över Sveriges gräns ska överföra trafiken till Försvarets radioanstalt via samverkanspunkter. Enligt den beslutade lagen skulle Försvarets radioanstalt alltså i teknisk mening få tillgång till en mängd trafik som myndigheten varken får eller har något intresse av att inhämta, däribland sådan inhemsk trafik som förmedlas via andra länder. Den teoretiska tekniska åtkomstmöjligheten

innebär emellertid inte en rätt för myndigheten att tillgodogöra sig informationen. Det får endast ske under de närmare förutsättningar som anges i LSF, lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, myndighetens instruktion, den inriktning av verksamheten som regeringen beslutar och de närmare inriktningar som efter tillståndsprövning anges av de myndigheter som regeringen bestämmer. För att signalspaningen överhuvudtaget ska vara möjlig att genomföra på ett rättsenligt och ändamålsenligt sätt måste Försvarets radioanstalt alltså genom olika tekniska åtgärder automatiskt sälla bort allt utom en försvinnande liten del av trafikmängden. Det som sällas bort går varken att ta del av vid utsällningen eller senare.

De grundläggande delarna av det system för åtkomst som riksdagen beslutat om – överföring av gränsöverskridande trafik till samverkanspunkter – har bedömts vara den enda praktiska lösningen på hur signaler som förmedlas i tråd ska bli tillgängliga för signalspaning. Eftersom verksamheten tar sikte på företeelser, uttryckligen inte får fokusera på enskilda individer och dessutom handlar om att söka efter det på förhand okända, är det inte möjligt att begränsa inhämtningen till i förväg fastställda enskilda teleabonnemang eller motsvarande.

Av ovanstående framgår att regleringen i lagen om elektronisk kommunikation inte innebär att signalspaningsmyndigheten har rätt eller möjlighet att ta del av innehållet i all den trafik som överförs till samverkanspunkterna. Det kan dock finnas anledning att förtydliga detta, och tillföra mekanismer som säkerställer att den tekniska tillgången begränsas till sådan trafik som är relevant. Detta kan ske genom att avgörandet av vilken trafik i tråd som kan bli föremål för vidare bearbetning flyttas från signalspaningsmyndigheten och i stället blir föremål för ställningstagande i samband med att en rättslig prövning görs av om signalspaning ska få genomföras.

Promemorians förslag innebär att signalspaningsmyndigheten när den ansöker om tillstånd att bedriva signalspaning också i sin ansökan ska ange vilka signalbärare som myndigheten behöver tillgång till för att genomföra inhämtningen. Vid tillståndsprövningen får därefter ansökningsbedömas enligt behovs- och proportionalitetsprinciperna och i tillståndet anges de signalbärare som får komma i fråga. Detta beslut blir sedan styrande för vilka signalbärare som signalspaningsmyndigheten har rätt att få tillgång till. Regeringen instämmer i att en sådan ordning på ett tydligt sätt klargör att signalspaningen endast får avse i förhand definierad trafik och inte all trafik i tråd som passerar gränsen.

En ansökan och ett beslut om tillgång till en viss eller vissa signalbärare måste avse en tydligt identifierbar enhet, så att det inte kan råda någon tvekan om vilken omfattning ett tillståndsbeslut har. Avgränsningen av vad som ska omfattas av prövningen är alltså av stor betydelse. Enligt promemorian ska med signalbärare avses det medium som används för att överföra en eller flera signaler. På motsvarande sätt som en koppartråd är signalbärare för en eller flera elektriska signaler, är en enskild fiber signalbärare för en eller flera optiska signaler. En signalbärare har alltid en fysisk utbredning från en geografisk plats till en annan. Det finns en eller flera signalbärare i en tråd eller kabel, men signalbäraren är det minsta fysiska medium genom vilket signalerna kan

överföras. En tydlig avgränsning av ett i teknisk mening klart identifierbart objekt kan därför enligt promemorian inte åstadkommas med högre precision. Regeringen delar uppfattningen att föremålet för tillståndsprövningen ska vara så tydligt och avgränsat som möjligt. Med signalbärare ska därför förstås en enstaka fiberkärna i en optisk fiberkabel och motsvarande enhet vid överföring med annan trådburen teknik.

Rikspolisstyrelsen har anfört att man med hänsyn till teknikutvecklingen inte bör binda sig vid vilken typ av signalbärare som behövs för att inhämta informationen och att det bör övervägas om inte tillståndsprövningen i stället bör inriktas på vilken typ av trafik man vill inhämta. Förslaget innebär dock inte en bundenhet till en viss teknik – begreppet signalbärare är i sig teknikneutralt och kan användas i olika sammanhang. *Datainspektionen*, *Stockholms universitet*, *Umeå universitet* och *Sveriges advokatsamfund* har ifrågasatt vilken faktisk effekt den föreslagna tekniska begränsningen får för integritetsskyddet. Vid bedömningen av förslaget måste beaktas att enligt gällande lagstiftning gäller principiellt att signalspaningsmyndigheten har möjlighet att få teknisk tillgång till all trafik som förs i tråd som passerar rikets gräns. Vilka volymer detta handlar om är svårt att uppskatta. Det väsentliga är dock att den möjliga tekniska tillgången förändras radikalt genom förslaget. Skyldigheten att överföra trafik till samverkanspunkter riktar sig enligt regeringens bedömning till ett tiotal operatörer (prop. 2006/07:63 s. 133). Varje sådan operatörer förfogar över minst en – i regel flera – kablar i vilken trafik för över Sveriges gräns. En kabel innehåller i sin tur ett hundratal signalbärare, i vissa fall ännu fler. Det säger sig självt att en tillståndsprövning på nivån enskilda signalbärare innebär en mycket långtgående begränsning av den trafikvolym som signalspaningsmyndigheten teoretiskt kan få tillgång till för att genomföra urval med sökbegrepp.

6.2 Avskiljandet av signalerna

Regeringens förslag: Endast kontrollmyndigheten ska ha rådighet över de signaler som operatörerna överför till samverkanspunkter och ska säkerställa att signalspaningsmyndigheten endast får tillgång till de signalbärare som omfattas av ett tillstånd.

Kontrollmyndigheten ska ha kapacitet att i brådskande fall bereda signalspaningsmyndigheten tillgång till signalbärare i enlighet med vad som i övrigt föreskrivs för sådana fall.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Stockholms tingsrätt*, *Rikspolisstyrelsen*, *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*, *Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov*, *Datainspektionen*, *Lunds universitet*, *Uppsala universitet* och *Sveriges advokatsamfund* anser att ett tillsynsorgan inte bör ges till uppgift att ta del i den verkställighet det har tillsyn över. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* och *Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov* anser att det bör övervägas om inte de aktuella teleoperatörerna i stället kan svara för att det till

signalspaningsmyndigheten överförs endast sådan telekommunikations- trafik som omfattas av domstolens tillstånd enligt den ordning som redan gäller i fråga om hemliga teletvångsmedel och som torde vara den vedertagna bland andra länder som bedriver signalspaning av detta slag. *Försvarsmakten* framhåller att det ur säkerhetssynpunkt är av synnerlig vikt för myndighetens verksamhet att inte ens verkställigheten av avskiljandet uppenbaras för operatörerna, utöver vad som är nödvändigt för att överföra signaler till samverkanspunkter. *Försvarets radioanstalt* anför att det är direkt olämpligt att lägga ansvaret för avskiljningen på operatörerna och framhåller att så gör man inte heller i de länder som bedriver signalspaning i kabel och som FRA känner till. *Signalspaningsnämnden* delar uppfattningen att det med hänsyn till bl.a. kraven på sekretess inte är möjligt att lägga uppgiften på operatörerna.

Skälen för regeringens förslag: För att öka trovärdigheten hos ett system med krav på tillstånd för tillgång till de signalbärare avseende signaler i tråd som behövs för inhämtningen bör signalspaningsmyndigheten inte ha praktisk möjlighet att få tillgång till andra signalbärare avseende trådburen trafik än de som omfattas av tillståndet. Detta innebär att rådigheten över den trafik som av operatörerna överförs till samverkanspunkter måste regleras på annat sätt än i den beslutade lagen, enligt vilken Försvarets radioanstalt får tillgång till all denna trafik. Flera olika faktorer måste beaktas vid utformningen av ett nytt system. Utöver att integritetsskyddsintresset ska tillgodoses måste systemet kunna säkerställa att den sekretess som gäller för uppgifter om verksamheten kan garanteras. Vidare måste hänsyn tas till kostnaden för de olika alternativen. Dessa faktorer, i synnerhet kostnadsaspekten, gör att det får anses uteslutet att en helt ny organisation byggs upp för verkställigheten. Utgångspunkten måste i stället vara att någon av de befintliga aktörerna anförtros uppgiften. I promemorian har redovisats överväganden kring möjligheten att anförtro uppgiften till signalspaningsmyndigheten, operatörerna, tillståndsfunktionen eller kontrollmyndigheten.

Signalspaningsmyndigheten

Signalspaningsmyndigheten besitter den tekniska kompetens som krävs för att utföra det avskiljande av signalbärarna som krävs för att verkställa ett tillstånd. Det vore därför den mest kostnadseffektiva lösningen att signalspaningsmyndigheten också verkställer avskiljandet av signalbärarna. Alla andra lösningar medför stora kostnader i form av krav på uppbyggnad av specialkompetens eller investeringar i nya tekniska system. Alternativet förutsätter dock att myndigheten i tekniskt hänseende får tillgång till samtliga överförda signaler. Som framhålls i propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet sker själva intrånget i den personliga integriteten när signalerna blir tillgängliga för signalspaningsmyndigheten (prop. 2006/07:63 s. 88). Även om signalspaningsmyndigheten inte har rätt att tillgodogöra sig all den information som i varje ögonblick överförs till samverkanspunkterna har det därför ifrågasatts om redan den tekniska tillgången är acceptabel ur integritetssynpunkt.

Operatörerna

Redan information om vilka signaler som avses bli föremål för signalspaningen kan avslöja uppgifter om inriktningen av försvarsunderrättelseverksamheten och vilka underrättelsebehov som styr verksamheten. I promemorian har därför bedömts att det är direkt olämpligt att ansvaret läggs på operatörerna att verkställa avskiljandet av de i tillstånd utpekade signalbärarna. En sådan ordning skulle kunna innebära stora risker för operatörerna och deras personal. Ett sådant ansvar skulle dessutom vara förknippat med kostnader som det inte är rimligt att operatörerna får bära.

Regeringen instämmer i promemorians bedömning och delar alltså inte den uppfattning som redovisats av *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* och *Utredningen om underrättelseinhämning för vissa polisiära behov* att uppgiften bör anförtros operatörerna. Som anförts ovan och som också framhållits av *Försvarsmakten*, *Försvarets radioanstalt* och *Signalspaningsnämnden* skulle detta leda till oöverblickbara kostnader för operatörerna och att inriktningen av den svenska försvarsunderrättelseverksamheten skulle bli känd i en utsträckning som inte är acceptabel. Ett röjande av den svenska statsledningens bedömningar av hot mot riket och säkerhetspolitiska prioriteringar skulle få allvarliga följder för våra relationer till omvärlden. Sprids uppgifter om den underrättelseverksamhet som bedrivs i syfte att möjliggöra internationella insatser kan det få omedelbara konsekvenser för förmågan att skydda vår personal. Det är därför uteslutet med något alternativ som inte kan säkerställa ett fullgott sekretesskydd.

Någon jämförelse med operatörernas roll i samband med verkställigheten av beslut om hemliga tvångsmedel låter sig inte göras; de tekniska förutsättningarna är annorlunda och konsekvenserna av ett röjande är inte jämförbara, särskilt som försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs med ett betydligt mer långsiktigt perspektiv.

Tillståndsfunktionen

Tillståndsfunktionen ska som angetts ovan pröva signalspaningsmyndighetens ansökan avseende bl.a. tillgång till vissa signalbärare för att genomföra inhämtning. Tillståndsfunktionen har följaktligen full insyn i vilka signaler som behövs för att bedriva signalspaningen. Ur sekretesssynpunkt skulle det därför vara ett tänkbart alternativ att också anförtro verkställigheten till tillståndsfunktionen. Genom att denna föreslås inrättas i form av en domstol (se avsnitt 7.1) är det dock olämpligt att lägga uppgiften att verkställa besluten där. En domstol bör inte samtidigt ha uppgifter av verkställande karaktär.

Kontrollmyndigheten

Kontrollmyndigheten har i sin verksamhet rätt till full insyn i försvarsunderrättelseverksamheten och därmed också i allt som rör signalspaningen. Ur sekretesssynpunkt skulle det alltså inte innebära några problem att anförtro myndigheten uppgiften att verkställa beslut om tillstånd

avseende tillgång till signalbärare. Enligt regeringens mening är uppgiften väl förenlig med myndighetens kontrollfunktion, eftersom själva verkställigheten som sådan är en uppgift som uteslutande handlar om att genomföra ett av domstolen fattat beslut och följaktligen inte lämnar något utrymme för ställningstaganden eller bedömningar av den karaktär som bör omfattas av kontrollen. I och med att det till kontrollmyndighetens befogenheter hör att kunna avbryta inhämtning (10 § LSF) är det också följdriktigt att myndigheten ges ett effektivt instrument att genomföra den uppgiften. Om kontrollmyndigheten ges rådighet över de signaler som överförs till samverkanspunkterna har myndigheten inte bara möjlighet att ge signalspaningsmyndigheten tillgång till de tillståndsgivna signalbärarna, utan också att stoppa tillgången när det är nödvändigt för att verkställa ett beslut om avbrytande av inhämtning. Mot den bakgrunden delar regeringen inte den uppfattning som redovisats av *Stockholms tingsrätt, Rikspolisstyrelsen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov, Datainspektionen, Lunds universitet, Uppsala universitet* och *Sveriges advokatsamfund* att kontroll- och verkställighetsuppgifterna skulle vara oförenliga – tvärtom framstår det som ett kraftfullt instrument för kontrollmyndigheten att ha möjlighet att om nödvändigt begränsa tillgången till signalbärare.

Som framgår av avsnitt 7.6 är det nödvändigt att signalspaningsmyndigheten i sådana brådskande fall som avses i 5 § tredje stycket LSF kan påbörja inhämtning innan ett tillstånd från tillståndsmyndigheten har erhållits. I dessa fall måste tillgång naturligtvis också kunna ges till de signalbärare som är nödvändiga för att möjliggöra sådan brådskande inhämtning. I dessa fall har kontrollmyndigheten, liksom när det gäller att verkställa domstolens beslut, inte något eget handlingsutrymme. En bedömning i detta skede av om tillgång till signalbärare ska verkställas eller inte skulle nämligen riskera att komma i konflikt med myndighetens tillsynsuppgift. Myndigheten måste kunna kontrollera den verksamhet som bedrivs efter tillämpning av det föreskrivna förfarandet för brådskande fall utan att därvid begränsas av ett eget ställningstagande. Något beslut ska alltså inte fattas utan endast de praktiska åtgärder vidtas som behövs för att ge tillgång till de signalbärare som signalspaningsmyndigheten anger.

Sammanfattande bedömning

Genomgången av de alternativ som står till buds visar att den ur sekretess-, kostnads-, effektivitets- och integritetsskyddssynpunkt mest rationella lösningen är att anförtro uppgiften att verkställa beslut om tillgång till signalbärare åt kontrollmyndigheten. Regeringen delar därför promemorians bedömning att endast kontrollmyndigheten ska ha rådighet över de signalbärare som innehåller de signaler som av operatörerna överförs till samverkanspunkter, samt att myndigheten ska ansvara för att signalspaningsmyndigheten endast ges tillgång till de signalbärare som omfattas av tillstånd. Att myndigheten har rådighet över signalbärarna innebär naturligtvis inte att myndigheten har någon tillgång till innehållet i signalerna.

De tekniska och andra åtgärder som behöver vidtas för att fullgöra uppgiften kan i hög grad komma att påverkas av teknikutvecklingen. Det är därför olämpligt att i detalj reglera förfarandet. Det ankommer på kontrollmyndigheten att i samverkan med operatörerna och signalspaningsmyndigheten finna de praktiska formerna för verkställandet. De åtgärder som kontrollmyndigheten har att vidta bör dock inte kräva någon omfattande teknisk kompetens; verkställigheten bör med hjälp av tekniska system kunna genomföras med utgångspunkt från innehållet i domstolens beslut.

Som framgår av avsnitt 7.6 och som också berörts ovan är det nödvändigt att bibehålla en ordning enligt vilken inhämtning i vissa fall kan påbörjas i avvaktan på att en ansökan ska prövas. Det gäller i sådana undantagssituationer då det kan befaras att inhämtande av tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för verksamheten. För att detta särskilda förfarande ska vara meningsfullt måste det finnas en möjlighet för signalspaningsmyndigheten att i sådana situationer också få tillgång till nödvändiga signalbärare avseende trådburen trafik. Kontrollmyndigheten måste därför ha en beredskap att snabbt verkställa sådana åtgärder. Detta ställer naturligtvis särskilda krav på beredskap och tillgänglighet hos myndigheten. I avsnitt 11 görs en närmare analys av konsekvenserna av dessa krav på myndigheten.

6.3 Förbud mot inhämtning av inhemsk trafik

Regeringens förslag: Inhämtning får inte avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige. Om sådana signaler inte kan avskiljas redan vid inhämtningen, ska upptagningen eller uppteckningen förstöras så snart det står klart att sådana signaler har inhämtats. Förbudet ska inte tillämpas i fråga om signaler mellan sändare och mottagare på utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon.

Promemorians förslag överensstämmer delvis med regeringens men innehåller inget undantag för signaler mellan sändare och mottagare på utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Stockholms tingsrätt*, *Datainspektionen*, *Post- och telestyrelsen*, *Göteborgs universitet*, *Umeå universitet* och *Sveriges Advokatsamfund* ifrågasätter om det är tekniskt möjligt att avskilja signaler på ett sådant sätt att syftet med bestämmelsen uppnås. *Justitiekanslern* ifrågasätter om man inte genom förbudet någon gång tappar bort högst väsentliga försvarsunderrättelser och om inte därför en ventil bör övervägas för synnerligen angelägna fall. *Försvarsmakten*, *Försvarets radioanstalt* och *Totalförsvarets forskningsinstitut* anser att det bör göras förtydligande som tillåter signalspaning avseende signaler mellan utrustning på främmande vapenplattformar som kan finnas på svenskt territorium, eftersom svenska fartygs och flygplans säkerhet vid internationella insatser och förmågan att agera vid kränkning av det svenska territoriet annars påverkas negativt. *Försvarsmakten* anser också

att det behövs ett undantag för främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen som kan bedrivas i Sverige. *Swedish Network Users' Society* och *Stiftelsen för Internetinfrastruktur* anser att signalspaningsmyndigheten ska ha bevisbördan för att påvisa att trafiken går mellan två individer där den ena befinner sig utomlands.

Skälen för regeringens förslag: Försvarsunderrättelseverksamhet får enligt 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet endast avse utländska förhållanden. Det gäller också den signalspaning som bedrivs för försvarsunderrättelseändamål. Av 2 § LSF framgår vidare att inhämtning i tråd endast får avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör. Verksamheten tar alltså överhuvudtaget inte sikte på svenska förhållanden, och kommunikation mellan svenskar eller i Sverige bosatta personer kan normalt sett inte inhämtas. När det gäller signaler i tråd är det enda sätt på vilket signalspaningsmyndigheten kan få teknisk tillgång till inhemsk trafik om denna av något skäl förs i tråd över Sveriges gräns.

Av föregående avsnitt framgår att signalspaningsmyndigheten endast ska få teknisk tillgång till sådana signaler i tråd som omfattas av tillstånd. Ett kriterium för avgörande av vilka signaler som ska omfattas av ett sådant tillstånd är naturligtvis att de inte innehåller inhemsk trafik; sådana signaler har signalspaningsmyndigheten med hänsyn till sitt uppdrag inte något behov av att få tillgång till. I vissa fall är det dock inte möjligt att redan på detta stadium bedöma vilka signaler som kan innefatta sådan trafik mellan svenskar som förs över gränsen. I dessa fall måste signalspaningsmyndigheten vidta ytterligare åtgärder för att säkerställa att inhemsk trafik inte inhämtas. Detsamma gäller vid inhämtning av signaler i etern, som inte är bundna till något överföringsmedium som kan avgränsas strikt geografiskt. Regeringen har i propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet uttalat att det åligger Försvarets radioanstalt att vidta åtgärder för att begränsa inhämtningen av sådan kommunikation, och att säkerställa att den förstörs i de fall den ändå skulle komma att inhämtas (prop. 2006/07:63 s. 74).

Det förhållande som beskrivits ovan bör tydliggöras i lagtexten. I lagen bör därför så som föreslagits i promemorian tas in en ny bestämmelse med innebörden att som huvudregel inhämtning inte får avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige. Om sådana signaler inte kan avskiljas redan vid inhämtningen, ska upptagningen eller uppteckningen förstöras så snart det står klart att signaler som omfattas av förbudet har inhämtats.

I de fall det är omöjligt att genom förhandsurval avskilja signalerna får innehållet alltså aldrig – oavsett vad det avser – hanteras på annat sätt än vad som krävs för att konstatera om förstöringsskyldighet föreligger.

Stockholms tingsrätt, Datainspektionen, Post- och telestyrelsen, Göteborgs universitet, Umeå universitet och *Sveriges Advokatsamfund* har framfört farhågor om den tekniska möjligheten att avskilja signaler på ett sådant sätt att syftet med bestämmelsen uppnås. Det är härvid väsentligt att beakta att bestämmelsens efterlevnad inte förutsätter att alla signaler mellan avsändare och mottagare i Sverige kan avskiljas redan genom att på teknisk väg identifieras som sådana som inte får inhämtas. En betydelsefull faktor är nämligen att det aktiva urvalet genom användning av sökbegrepp måste utformas på ett sådant sätt att den aktuella trafiken inte

inhämtas. Det är alltså en kombination av åtgärder för att välja bort respektive välja ut trafik som ska vidtas för att uppnå syftet.

Den i promemorian föreslagna bestämmelsen måste emellertid, som *Justitiekanslern*, *Försvarsmakten*, *Försvarets radioanstalt* och *Totalförsvarets forskningsinstitut* angett, förses med ett undantag. Det gäller den situationen att utländska fartyg, flygplan eller militärfordon befinner sig på svenskt territorium och kommunicerar med varandra eller bär utrustning som både sänder och tar emot signaler. Att signalspaning ska kunna bedrivas mot sådana objekt är en förutsättning för förmågan att agera mot kränkningar av svenskt territorium och för möjligheten att skaffa underlag för signalreferensbibliotek, dvs. bibliotek över signaler som kan användas för att identifiera olika typer av farkoster och fordon. Signalreferensbibliotek är nödvändiga bl.a. för skydd av svenska insatser utomlands. Regeringen föreslår därför att förbudet mot att inhämta signaler mellan avsändare och mottagare i Sverige inte ska tillämpas i fråga om signaler mellan sändare och mottagare på utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon. Det saknas anledning att undanta andra farkoster och fordon än sådana som har anknytning till en främmande stat.

Det är väsentligt att framhålla att förbudet mot inhämtning av signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige, liksom de begränsningar i övrigt som lagen uppställer, endast gäller vid signalspaning som sker utan samtycke. Ett exempel på verksamhet som inte omfattas och alltså även fortsättningsvis kan ske utan hinder av den föreslagna bestämmelsen är teknisk signalspaning i samverkan med Försvarsmakten mot svenska vapenplattformar eller annan utrustning som Försvarsmakten förfogar över och som bedrivs i syfte att skapa underlag för signalreferensbibliotek. Annat tekniskt stöd som inte utgör signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet omfattas naturligtvis inte heller.

Ett syfte med förslaget är att tydliggöra gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet, som avser utländska förhållanden, och sådan underrättelseverksamhet och utredningsverksamhet som syftar till att avslöja, utreda eller förhindra brott och som avser företeelser i Sverige och därför primärt är ett ansvar för brottsbekämpande myndigheter. Mot den bakgrunden finner regeringen inte anledning att så som *Försvarsmakten* föreslagit överväga undantag också för främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen som kan bedrivas i Sverige.

7 Tillståndsförfarande

7.1 En Försvarsunderrättelsesdomstol inrättas

<p>Regeringens förslag: En domstol, Försvarsunderrättelsesdomstolen, inrättas med uppgift att pröva frågor om tillstånd enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Bestämmelser om domstolen regleras i en särskild lag.</p>

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Hovrätten över Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov, Lunds universitet, Örebro universitet och Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget och anser att om prövningen ska anförtros en domstol bör uppgiften läggas på allmän domstol, alternativt allmän förvaltningsdomstol. Flera av remissinstanserna har framhållit alternativet att lägga prövningen i en nämndmyndighet. Invändningarna mot förslaget är bl.a. att det enpartsförfarande där beslutet inte kan överklagas som föreslås typiskt sett inte hör till rättskipning och att domstolen inte motsvarar de krav man kan ställa på domstolar när det gäller oberoende. *Justitiekanslern* har särskilt framhållit att det vore en – sannolikt utan några förluster att tala om – effektivare, billigare och rationellare lösning att slå ihop tillståndsmyndigheten och tillsynsmyndigheten. *Signalspaningsnämnden* anser att specialdomstolar bör undvikas men torde vara den enda lösningen om prövningen ska läggas i domstol, eftersom den tillståndsgivning som det är fråga om är väsensskild från de uppgifter som i dag ligger på allmänna domstolar. Nämnden pekar på att även om det kan tyckas finnas likheter mellan signalspaning och hemliga tvångsmedel innefattar prövningen inte ställningstaganden till graden av misstanke och därmed sammanhängande bevisfrågor och har heller inte i övrigt några beröringspunkter eller påfallande likheter med de uppgifter som allmänna domstolar ställs inför. Nämnden påpekar vidare att den föreslagna tillståndsprövningen kräver inte bara insikter om övergripande inriktningar och prioriteringar inom utrikes- försvars- och säkerhetspolitiken, något som torde vara en främmande materia för allmänna domstolar, utan även ingående kunskaper beträffande bl.a. metoder och tekniker för underrättelseinhämtning som saknar relevans för dessa domstolars uppgifter i övrigt. Slutligen betonar nämnden att den sekretess- och säkerhetsnivå som krävs i syfte att säkerställa att den information som hanteras inte under några omständigheter kan komma i orätta händer är mycket svårt att uppnå inom ramen för en hantering i allmän domstol. *Stockholms universitet* och *Umeå universitet* ifrågasätter hur självständig domstolen kommer att vara. *Amnesty International* anser att det i lagtexten bör framgå att integritetsskyddsintresset särskilt ska tillvaratas i domstolens verksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Försvarets radioanstalt bedriver signalspaning i enlighet med den inriktning som regeringen och av regeringen utpekade myndigheter anger. Av 1 § LSF framgår att signalspaning inte får ske om inte en sådan inriktning föreligger. Det finns följaktligen inte något utrymme för Försvarets radioanstalt att på egen hand initiera signalspaningsverksamhet. Alla inhämtningsåtgärder som genomförs ska kunna härledas till regeringens inriktning eller en närmare inriktning från en utpekad myndighet.

En närmare inriktning utgörs av ett dokument av vilket framgår vilket underrättelsebehov den inriktande myndigheten har, dvs. vilken företeelse som ska kartläggas och varför företeelsen är av intresse för myndigheten i fråga.

Enligt 5 § LSF krävs tillstånd för att en myndighet ska få ange en närmare inriktning för Försvarets radioanstalts signalspaning. Vid tillståndsprövningen ska bedömas om syftet med inriktningen väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med inriktningen kan innebära och detta syfte inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Tillstånd får inte lämnas om inriktningen endast avser en viss fysisk person. (5 § andra stycket).

I LSF finns vissa föreskrifter om tillståndsgivningen. Av 6 § följer att tillståndsfrågan ska prövas av en myndighet som regeringen bestämmer och att denna myndighet ska vara fristående från signalspaningsmyndigheten. Prövning av tillstånd ska ske i en enhet inom myndigheten vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Den reglering som finns i lagen innebär att frågan om tillstånd ska prövas av ett domstolsliknande organ. Kravet på att ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare innebär att den som leder nämnden vid tillståndsprövningen har samma juridiska kompetens som en ordinarie domare i domstol. Varken Europakonventionen eller något annat internationellt instrument ställer några krav på att förutsättningarna för verksamhet motsvarande signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska anges av domstol. Europadomstolen har i målet Weber och Saravia mot Tyskland, dom 2006-06-29, ansett att den tyska regleringen av motsvarande verksamhet är förenlig med konventionen. I Tyskland finns inte något inslag av domstolsprövning. Däremot granskas de tillstånd som meddelas av ansvarig minister av den så kallade G 10-kommissionen, som har judiciell prägel. Att prövning måste ske i domstol är följaktligen inte någon förutsättning för att verksamheten ska vara förenlig med konventionen.

I lagen regleras inte om funktionen för tillståndsprövning ska ske i en nybildad myndighet eller i en nyinrättad funktion inom en befintlig myndighet. Regeringen har tidigare bedömt att tillståndsgivningsfunktionen lämpligen borde placeras hos Försvarets underrättelsenämnd och där utgöra en självständig enhet (prop. 2006/07:63 s. 98 ff.). Försvarets underrättelsenämnd har sedan 1976 verkat som ett oberoende kontrollorgan, helt fristående från de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamheten.

Som Lagrådet framhöll vid sin behandling av förslaget till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kan i och för sig samma myndighet svara för tillståndsgivning och kontroll, under förutsättning att funktionerna utövas på sådant sätt att det blir fråga om skilda enheter inom myndigheten som självständigt gentemot varandra svarar för funktionerna (prop. 2006/07:63 s. 177). Regeringen har mot bl.a. den bakgrunden ansett att det finns fördelar ur administrativt hänseende att samla funktionerna under en myndighet. Regeringen har också pekat på att det därvid är möjligt att tillvarata den kompetens på underrättelseområdet

som har byggts upp vid Försvarets underrättelsenämnd (prop. 2006/07:63 s. 98 ff.).

Enligt riksdagens tillkännagivande (bet. 2007/08:FöU15 s. 16) ska tillstånd enligt LSF i stället beslutas av en ny domstolsliknande nämnd. Det innebär att tillståndsprövningen ska vara organisatoriskt helt avskild från verksamheten vid Försvarets underrättelsenämnd. Regleringen i LSF ger visserligen utrymme för att placera tillståndsfunktionen inom en annan myndighet, men hindrar inte att tillståndsmyndigheten inrättas som en helt fristående myndighet. Regeringen har därför beslutat om inrättande av en ny myndighet med uppgift att ansvara för tillståndsprövning enligt LSF (förordningen [2008:924] med instruktion för Signalspaningsnämnden). Myndigheten har den grundläggande struktur som föreskrivs i 6 § LSF.

Signalspaningsnämnden kommer att ansvara för tillståndsprövningen till dess att de förslag som lämnas i denna lagrådsremiss träder i kraft.

Val av tillståndsorgan

Enligt den politiska överenskommelse som träffades i september 2008 ska tillstånd till signalspaning prövas av domstol.

Som regeringen har framhållit i olika sammanhang finns det begränsningar av hur fullständig en lagreglering av försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter och metoder kan vara (prop. 1999/2000:24 s. 12, prop. 2006/07:46 s. 64, prop. 2006/07:63 s. 41 f). Verksamheten är till sin karaktär sådan att den i princip omöjliggörs om detaljerna kring den blir kända. Dessa begränsningar ställer naturligtvis stora krav på att det regelverk som ändå måste omgärda verksamheten är så tydligt att utrymmet för missförstånd minimeras. Framförallt handlar det om att åstadkomma en trovärdig reglering av de institutioner som har till uppgift att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och från demokratisk synpunkt godtagbart sätt. Det är angeläget att de tillstånds- och kontrollorgan som sätter ramarna för verksamheten är organiserade på ett sätt som är ägnat att inge förtroende. Mot den bakgrunden finns det skäl att så långt möjligt markera tillståndsgivningens oberoende. Ett sådant oberoende kan visserligen åstadkommas inom ramen för flera olika organisatoriska lösningar. I promemorian har föreslagits att prövning ska ske i domstol. Med hänsyn till de mycket speciella förhållanden som gäller vid signalspaning och vid prövningen av sådan verksamhet samt då frågorna som ska prövas inte har någon koppling till övriga vid domstol existerande frågor, har i promemorian bedömts att domstolen lämpligen bör utformas som en specialdomstol med benämningen Försvarsunderrättelsedomstolen.

Ett stort antal remissinstanser har som framgår ovan avstyrkt förslaget och förordnat att prövningen ska ske antingen inom någon av de allmänna domstolsorganisationerna eller i en nämndmyndighet.

Regeringen anser att prövningen måste utformas med utgångspunkt från verksamhetens särskilda förutsättningar och behovet av att skapa ett så stort förtroende för verksamheten som möjligt. Därutöver måste självfallet beaktas att regelverket ska utformas på ett sätt som lämpar sig för domstolsprövning.

Den föreslagna tillståndsprövningen av signalspaningen motsvaras inte av någon annan verksamhet än den som för närvarande bedrivs av Signalspaningsnämnden. Det kan i och för sig tyckas att det finns likheter mellan signalspaning och hemliga tvångsmedel i form av bl.a. hemlig telefonavlyssning. Som *Signalspaningsnämnden* har påpekat i sitt remissvar handlar signalspaning emellertid uteslutande om informationsinhämtning för de syften som anges i lagen (2000:130) om försvars- underrättelseverksamhet och föreslås gälla enligt LSF och får inte avse polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete eller vara inriktad på viss fysisk person. Detta är däremot syftet med hemliga tvångsmedel, där graden av misstanke och därmed sammanhängande bevisfrågor intar en central roll i domstolarnas tillståndsprövning. Prövningen av inriktningen av signalspaning har inte heller i övrigt några beröringspunkter eller påfallande likheter med de uppgifter som allmänna domstolar ställs inför. Som Signalspaningsnämnden framhåller kräver den föreslagna tillståndsprövningen inte bara insikter om övergripande inriktningar och prioriteringar inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken, något som torde vara en främmande materia för allmänna domstolar, utan även ingående kunskaper beträffande bl.a. metoder och tekniker för underrättelseinhämtning genom signalspaning som saknar relevans för dessa domstolars uppgifter i övrigt. Det är alltså tydligt att prövningen är så pass väsensskild från verksamheten vid de allmänna domstolarna och allmänna förvaltningsdomstolarna att dessas kunskaper och erfarenheter inte i någon beaktansvärd utsträckning kan tillgodogöras i det nya tillståndsförfarandet.

Den särskilda sakkunskap som prövningen förutsätter måste finnas tillgänglig i samband med varje prövning och utgör en mycket väsentlig komponent i utformningen av tillståndsfunktionen. Såväl behovet av kontinuitet i kompetensförsörjningen som nödvändigheten av att begränsa insynen i verksamheten innebär att särskilda former måste hittas för att säkerställa den nödvändiga sakkunskapen.

Utöver de principiella skäl som talar mot att förlägga en prövning som helt saknar koppling till de allmänna domstolarnas övriga verksamhet dit, och svårigheten att inom ramen för dessa tillgodose de särskilda kompetenskraven, finns också andra viktiga aspekter på frågan. Tillståndsprövningen kommer att bygga på utomordentligt känslig information kring prioriteringar och behov inom den svenska underrättelseverksamheten och om inhämtningsförmågan. Givetvis måste det säkerställas att denna information inte under några som helst omständigheter kan komma i orätta händer. Som Signalspaningsnämnden har framhållit gör detta att hanteringen måste omgärdas med sträng sekretess, vilket ställer särskilda krav såväl beträffande det fysiska skyddet av lokaler (bl.a. tillträdesskydd, permanent bevakning och skydd mot röjande signaler, s.k. röskydd) som skyddet av ingivna och upprättade handlingar. Domstolens kommunikation med bl.a. signalspaningsmyndigheten och kontrollmyndigheten, som kan förväntas bli omfattande, behöver också skyddas och kräver bl.a. att säkra kryptografiska metoder utnyttjas. Den erfarenhet som i dessa delar har kunnat vinnas från Signalspaningsnämndens hittillsvarande verksamhet visar att det krävs betydande investeringar och omfattande utbildning för att klara den skydds nivå som måste gälla för verksamheten. Regeringen delar nämndens bedömning att

det skulle vara mycket svårt att uppnå en godtagbar skyddsnivå inom ramen för en hantering i allmän domstol.

Även om det i allmän domstol i viss utsträckning behandlas utomordentligt känsliga uppgifter, framförallt i samband med de så kallade säkerhetsmålen, är konsekvenserna av ett röjande av sekretessbelagd information betydligt mer långtgående när det gäller signalspaningen. Ett röjande påverkar inte bara det enskilda inhämtningsuppdrag för vilket tillstånd söks, utan kan få betydligt större återverkningar. De inom ramen för ett uppdrag redovisade underrättelsebehoven kan t.ex. påverka Sveriges förhållande till andra länder, och information kring inhämtningsförmågan kan medföra irreparabla skadeverkningar på såväl kort som lång sikt för signalspaningens förutsättningar att bidra till landets yttre säkerhet. Uppgifter om att svensk signalspaning överhuvudtaget har kapacitet att inhämta information kring en viss företeelse kan – om den uppgiften röjs – leda till motåtgärder som innebär att möjligheterna att signalspana även mot andra företeelser avsevärt begränsas.

Sammanfattningsvis anser regeringen mot den ovan redovisade bakgrunden att det inte finns någon annan möjlighet än att förlägga den föreslagna domstolsprövningen av tillstånd till signalspaning till en för ändamålet särskilt inrättad specialdomstol. Regeringen återkommer i avsnitt 8.2 till de överväganden som regeringen med anledning av vissa remissynpunkter gjort kring domstolens sammansättning m.m.

Inrättandet av domstolen innebär att verksamheten hos Signalspaningsnämnden, som från den 1 januari 2009 ansvarar för prövning av tillstånd till inriktning av signalspaning, kommer att upphöra.

Inrättandet av en domstol kräver en reglering av bland annat sammansättning och handläggningsregler som inte passar in i LSF. Den regleringen bör därför i enlighet med promemorians förslag ske genom en särskild lag. I avsnitt 8 behandlas dessa frågor närmare.

7.2 Vem ansöker om tillstånd?

Regeringens förslag: I stället för att inriktande myndigheter inhämtar tillstånd för att få lämna en närmare inriktning för signalspaningen, ska signalspaningsmyndigheten ansöka om tillstånd för verkställighet av signalspaningen. All inhämtning kommer därmed att bli föremål för tillståndsprövning, oavsett vem som inriktar verksamheten.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov, Inspektionen för strategiska produkter, Försvarmakten, Göteborgs universitet, Uppsala universitet och Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget att signalspaningsmyndigheten ska ansöka om tillstånd och förordrar att inriktande myndighet ska göra detta med biträde av signalspaningsmyndigheten.

Skälen för regeringens förslag: Förslagen i lagrådsremissen innebär att tillståndsprövningen ska omfatta vissa frågor som är hänförliga till hur signalspaning ska verkställas. Det är naturligt att den instans som har

bäst förutsättningar för att i förhållande till Försvarsunderrättelse-
domstolen redogöra för sådana förhållanden av verkställighetskaraktär är
signalspaningsmyndigheten. Enligt LSF är det emellertid inte signal-
spaningsmyndigheten, utan inriktande myndighet, som begär tillstånd för
att lämna en inriktning för signalspaningen, dvs. tillstånd för att fram-
ställa det underrättelsebehov som utgör den grundläggande förutsätt-
ningen för att någon underrättelseinhämtning genom signalspaning över-
huvudtaget ska äga rum. Om den i lagen reglerade ordningen kvarstår
skulle det följaktligen finnas två parallella tillståndsförfaranden; ett avse-
ende inriktningen och ett som avser åtgärder för verkställighet av denna.
Som har framhållits i promemorian är detta inte lämpligt. Bedömningen
av vilka åtgärder som är nödvändiga för att genomföra en viss inhämt-
ning måste nämligen ställas i relation till behovet av underrättelserna.
Detta är inte minst nödvändigt för att en heltäckande proportionalitets-
bedömning ska kunna genomföras. Mot den bakgrunden framstår det inte
som rationellt att tillståndsprövningen splittras i flera led. I stället bör
tillståndsförfarandet samordnas så att en fullständig prövning kan ske
inom ramen för en och samma process. I promemorian har mot denna
bakgrund föreslagits att ansvaret för att ansöka om tillstånd i sin helhet
ska läggas på signalspaningsmyndigheten.

Mot att lägga uppgiften på signalspaningsmyndigheten talar att myn-
digheten inte bedriver verksamheten utifrån egna underrättelsebehov utan
baserar verksamheten på de inriktningar som andra myndigheter lämnar.
Myndigheten har därför inte samma förutsättningar att beskriva under-
rättelsebehovet som den inriktande myndigheten. *Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Utredningen om underrättel-
seinhämtning för vissa polisiära behov, Inspektionen för strategiska
produkter, Försvarsmakten, Göteborgs universitet, Uppsala universitet*
och *Sveriges advokatsamfund* har mot bl.a. den bakgrunden avstyrkt
promemorians förslag att signalspaningsmyndigheten ska ansöka om
tillstånd och istället förordat att inriktande myndighet ska göra detta med
biträde av signalspaningsmyndigheten. Som framhålls i promemorian är
det dock endast signalspaningsmyndigheten som har tillräcklig insikt i
hur verkställigheten kan genomföras, med avseende på signalbärare och
sökbegrepp, för att vid tillståndsprövningen kunna ge ett fullgott under-
lag. Proportionalitetsbedömningen förutsätter att det står klart vilka mot-
stående intressen saken gäller. Någon rimlig uppfattning om integritets-
intrånget kan inte skapas utan uppgift om hur inhämtningen är avsedd att
bedrivas. Underrättelsebehovet å andra sidan ska inte behöva prövas i
detalj; det ställningstagandet handlar framförallt om att bedöma huruvida
behovet motsvaras av något av de i lag angivna ändamål för vilka
signalspaning får bedrivas och om detta behov i det enskilda fallet gör
sig så starkt gällande att inhämtningsåtgärderna är motiverade.

Att signalspaningsmyndigheten ansöker om tillstånd innebär att till-
ståndsprövningen endast behöver avse sådan inhämtning som myndig-
heten har resurser att genomföra. Det är inte rimligt att belasta prö-
vningsinstansen med ansökningar som av prioriteringsskäl inte leder till
att någon verksamhet genomförs. Ur prövningsinstansens perspektiv
torde det dessutom underlätta en rationell hantering om ansökningarna
härör från samma myndighet och därigenom kan utformas på ett likartat
sätt. En resurseffektiv verksamhet underlättas också av att

signalspaningsmyndigheten kan sammanföra flera helt eller delvis överlappande inriktningar till ett inhämtningsuppdrag.

Flera av de ovan nämnda remissinstanserna har hänvisat till den grundläggande förvaltningsprincipen att en myndighet med ansvar för en viss verksamhet också ska ansvara för att verksamheten bedrivs med nödvändiga tillstånd. Denna princip talar dock snarast *för* att signalspaningsmyndigheten ska ansöka om tillstånd. Även om inriktande myndighet naturligtvis ansvarar för den verksamhet i vilken underrättelserna används kan det knappast hävdas att myndigheten i något relevant avseende ansvarar för signalspaningen – det är som anförts ovan inte den inriktande myndighetens underrättelsebehov som är tyngdpunkten vid tillståndsprövningen, utan den verksamhet som avses bedrivs för att tillgodose detta behov. Naturligtvis är det också signalspaningsmyndigheten och dess personal som står till svars för det fall att det uppdragas att verksamhet bedrivs i strid med lag eller upptäcks andra missförhållanden i samband med signalspaningen. Det ansvaret kan knappast läggas på inriktande myndigheter, och det är därför också med beaktande av ansvarsfrågan följdriktigt att signalspaningsmyndigheten ansöker om tillstånd.

En överflyttning av ansvaret för att ansöka om tillstånd innebär inte att systemet för inriktning av signalspaningen påverkas eller att de inriktande myndigheterna skulle få en otydligare roll. För att möjliggöra full spårbarhet i verksamheten är det även fortsättningsvis nödvändigt att de inriktande myndigheterna utformar sina inriktningar så att behoven beskrivs på ett tydligt sätt och att det utifrån innehållet finns möjlighet att utforma en ansökan om tillstånd som kan läggas till grund för de proportionalitetsbedömningar som lagen föreskriver. Det är vidare självklart att de inriktande myndigheterna kommer att behöva vara beredda på att biträda signalspaningsmyndigheten med nödvändiga kompletteringar under tillståndsprövsprocessen. I många fall kan det också vara nödvändigt att den inriktande myndigheten biträder under tillståndsprövsprocessen och närvarar vid sammanträden för att belysa olika förhållanden av betydelse för prövningen.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det finns avgörande fördelar med ett system enligt vilket signalspaningsmyndigheten ansöker om tillstånd för all signalspaning, oavsett vem som inriktar denna. Även sådan signalspaning som sker för att tillgodose regeringens och Regeringskansliets underrättelsebehov kommer följaktligen att omfattas av tillståndskravet. Tillståndsprövningen kommer dock inte att innefatta någon överprövning av de beslut genom vilka regeringen redovisar sina underrättelsebehov, utan avser signalspaningsmyndighetens ansökan om genomförande av signalspaningen.

Ett tillståndskrav för all signalspaning innebär att tillstånd ska krävas även för inhämtning för att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamheten. Samma grundläggande förutsättningar gäller alltså för den inhämtning som syftar till underrättelseproduktion och den inhämtning som, enligt vad som anges i propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet, sker för signalspaningsmyndighetens egna behov av att kunna anpassa sina tekniska system till utvecklingen och som

följaktligen inte genererar någon underrättelserapportering (prop. 2006/07:63 s. 72).

En konsekvens av att föremålet för tillståndsprövningen förändras och att all signalspaning, oavsett inriktare, kräver tillstånd är att den bestämelse som anger att regeringens beslut om inriktning av signalspaningen ska föregås av samråd med tillståndsfunktionen bör utgå. Bestämmelsen har tillkommit mot bakgrund av att regeringens inriktning enligt gällande lagstiftning inte omfattas av tillståndskravet. När inriktningarna inte längre ska utgöra grunden för tillståndsprövningen blir bestämmelsen obehövlig. Att regeringens beslut om inriktning liksom andra regeringsärenden ska beredas och behövliga upplysningar därvid ska inhämtas från bl.a. berörda myndigheter följer av 7 kap. 2 § regeringsformen.

Som framgår av avsnitt 4.2 angavs i riksdagens tillkännagivande (bet. 2007/08:FöU15 s. 16) att lagen borde kompletteras med att regeringen och Regeringskansliet ska ta integritetshänsyn vid beslut om inriktning. Bakgrunden till detta är att dessa inriktningar för närvarande inte omfattas av tillståndskrav. När de åtgärder som vidtas med anledning av sådana inriktningar nu blir föremål för prövning finns inte något behov av en sådan bestämmelse eftersom integritetsintresset, liksom i fråga om all annan signalspaning, ska beaktas av domstolen vid tillståndsprövningen.

7.3 Vad ska en ansökan innehålla?

Regeringens förslag: En ansökan om tillstånd ska innehålla uppgifter om

1. det inhämtningsuppdrag som ansökan avser, med en närmare redogörelse för det underrättelsebehov som föranleder ansökan och angivande av vilken inriktning enligt 4 § uppdraget hänför sig till,
2. vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget,
3. de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas vid inhämtningen,
4. vilken tid tillståndet ska gälla, och
5. de förhållanden i övrigt som myndigheten vill åberopa till stöd för sin ansökan.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Datainspektionen* och *Sveriges advokatsamfund* anser att det bör förtydligas hur förslagets bestämmelse om sökbegrepp förhåller sig till begränsningarna när det gäller sökbegrepp i personuppgiftslagstiftningen. *Post- och telestyrelsen* ifrågasätter hur FRA ska ha möjlighet att i en tillståndsansökan kunna precisera vilka signalbärare som krävs för att genomföra det specifika uppdraget och anser att det finns risk för att antingen felaktiga eller fler signalbärare än vad som motiveras av det faktiska behovet anges i ansökan. Styrelsen anser också att det är oklart hur preciserad en ansökan ska vara när det gäller

angivande av sökbegrepp. *Sveriges Advokatsamfund* anser att förslagen måste förtydligas så att det tydligt framgår att regleringen omfattar all signalspaning, såväl i kabel som i etern. Samfundet anser också att det inte är acceptabelt att sökbegreppen ska kunna fastställas på så lösliga grunder som beskrivs i promemorian. *Amnesty International* ställer sig tveksam till den föreslagna avgränsningen av sökbegrepp som ska omfattas av tillståndsprovning.

Skälen för regeringens förslag

Inhämtningsuppdraget

Som framgår i det följande föreslås att tillståndskravet ska omfatta också vissa åtgärder för verkställighet av signalspaningen. Det är rimligt att tillståndsprovningen sker i ett sammanhang, varvid behovs- och proportionalitetsbedömningen kan göras samtidigt med bedömningen av hur inhämtningen ska få genomföras. Ramen för provningen bör följaktligen i allt väsentligt motsvara den som lagen i dag föreskriver, dvs. en närmare inriktning, men bör inte vara bunden till detta. I de fall flera myndigheter har ett gemensamt underrättelsebehov bör dessa t.ex. kunna prövas gemensamt, samtidigt som bl.a. integritetsskyddsintresset eller inhämtningstekniska aspekter kan nödvändiggöra en provning i mer preciserade delar. Avgörande är att föremålet för tillståndsprovningen ska vara så avgränsat att en reell provning kan ske och att följande led i bearbetningsprocessen – den fortsatta behandlingen av inhämtade uppgifter, analys och rapportering m.m. – kan hänföras till ett visst tillstånd och en bestämd inriktning.

Regeringens inriktning, de behovsframställningar som lämnas av andra myndigheter och de behov som framkommer i verksamhet för att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt fortlöpande utveckla teknik och metodik, omsätts vid Försvarets radioanstalt i delprocesser inom vilkas ram inhämtning sker. Det är dock inte lämpligt att använda en för tillfället gällande arbetsform vid myndigheten som utgångspunkt för tillståndsgivningen, eftersom det innebär en onödig styrning av verksamheten. Föremålet för tillståndsprovningen måste därför vara fristående från hur verksamheten vid en viss given tidpunkt organiseras i bl.a. tekniskt och organisatoriskt hänseende. Det väsentliga är att föremålet för tillståndsprovningen ska utgöra en i förhållande till verksamheten som helhet tydligt preciserad och urskiljbar process. I promemorian har föreslagits att en sådan avgränsad del ska benämnas inhämtningsuppdrag och anförts att begreppet anknyter såväl till syftet – inhämtning – som till det för verksamheten grundläggande förhållandet att all signalspaning sker för att tillgodose andra myndigheters behov och alltså kan betraktas som uppdrag. Regeringen delar uppfattningen att underlaget för tillståndsprovningen bör utformas på ett sådant sätt och att begreppet inhämtningsuppdrag är en ändamålsenlig benämning.

En ansökan om tillstånd ska alltså utgå från ett inhämtningsuppdrag som får avgränsas utifrån det behov av underrättelser eller information om signalmiljön etc. som gör sig gällande i det enskilda fallet. Eftersom behoven kan vara av mycket varierande karaktär är det inte möjligt att

generellt ange hur avgränsningen ska göras. Exempel på vad som kan utgöra ett lämpligt format för ett inhämtningsuppdrag är kartläggning av ett visst lands markstridskrafter och luftlandsättningskapacitet, ett visst lands kapacitet för utveckling av massförstörelsevapen, säkerhets-situationen i ett land aktuellt för insatser med svensk personal, användning av signalskydd inom militära stridskrafter etc.

Det är i sista hand Försvarsunderrättelsesdomstolen som avgör om föremålet för en ansökan är tillräckligt avgränsat och konkretiserat för att kunna läggas till grund för den föreskrivna prövningen. Om så inte skulle vara fallet får domstolen förelägga signalspaningsmyndigheten att formulera sin ansökan på ett sätt som möjliggör prövning.

När ett inhämtningsuppdrag beskrivs i en ansökan måste utgångspunkten vara det behov som ska tillgodoses inom ramen för uppdraget. Eftersom behovet härrör från en inriktning som har lämnats till signalspaningsmyndigheten ska i ansökan anges den inriktning eller de inriktningar som uppdraget hänför sig till.

Signalbärare

Av avsnitt 6.1 framgår att signalspaningsmyndigheten endast ska få tillgång till de signalbärare avseende signaler i tråd som anges i ett tillstånd. En ansökan måste alltså innehålla uppgift om vilken eller vilka signalbärare som signalspaningsmyndigheten behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget.

Beskrivningen av signalbärarna ska göras på ett sådant sätt att domstolen kan bedöma omfattningen av det integritetsintrång som kan bli följden av att tillgång ges till signalbärarna. Det innebär att signalspaningsmyndigheten ska lämna så utförliga uppgifter som möjligt om bl.a. vilken sorts kommunikation som återfinns i dem. Beskrivningen måste också utformas så att det enkelt går att verkställa beslutet om tillstånd.

Post- och telestyrelsen har ifrågasatt hur signalspaningsmyndigheten ska kunna precisera vilka signalbärare som behövs för att genomföra ett specifikt uppdrag och ansett att det finns risk för att antingen felaktiga eller fler signalbärare än vad som motiveras av det faktiska behovet anges i ansökan. Regeringen anser inte att det är möjligt att i lag föreskriva på vilket sätt signalspaningsmyndigheten ska ange signalbärarna. Vad som i sammanhanget är väsentligt är att det i ansökan redovisas tillräckligt detaljerade uppgifter för att en reell proportionalitetsbedömning ska kunna genomföras. Det är i sista hand domstolen som har att bedöma om en ansökan i detta avseende är tillräckligt preciserad. Det ligger naturligtvis i signalspaningsmyndighetens intresse att en ansökan ska vara så fullständig och uttömmande i detta och andra hänseenden att tillståndsprövningen kan ske utan onödig fördröjning.

Sveriges advokatsamfund har anfört att förslagen bör förtydligas så att det tydligt framgår att regleringen omfattar all signalspaning, såväl i kabel som i etern. Detta framgår såvitt gäller lagens generella bestämmelser redan av nu gällande lag, och där förutsättningarna skiljer sig, t.ex. i fråga om tillståndskrav för tillgång till signalbärare avseende signaler i tråd, anges det uttryckligen. Signaler i etern är inte bundna till

någon enskild avskiljbar signalbärare och det är följaktligen inte tekniskt möjligt att på motsvarande sätt som i fråga om kommunikation i tråd ange signalbärare i en ansökan.

Sökbegrepp

Frågan om i vilken utsträckning det är lämpligt eller möjligt att ställa krav på tillstånd inte bara för närmare inriktning av signalspaningen utan också i fråga om enskilda sökbegrepp har utförligt behandlats i propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63 s. 76 f och 90 ff.). De skäl som anförs där har allttjämt giltighet när det gäller frågan om tillståndskrav för användning av varje enskilt sökbegrepp. En sådan ordning skulle med hänsyn till mängden sökbegrepp inte vara praktiskt genomförbar inom ramen för en reglering av försvarsunderrättelseverksamhetens metoder.

I samband med behandlingen av propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet har riksdagen tillkännagivit att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska kompletteras med att den domstolsliknande nämnd som enligt riksdagen ska pröva frågor om tillstånd också ska fatta beslut om tillstånd för användande av sökbegrepp hänförliga till fysiska personer (2007/08FöU15 s. 16). Riksdagens tillkännagivande syftar till att tillföra ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer. Den politiska överenskommelsen från september 2008 innehåller också en punkt om särskilt tillståndskrav avseende sökbegrepp direkt hänförliga till en viss fysisk person.

Många av de sökbegrepp som används vid signalspaningen är överhuvudtaget inte hänförliga till någon fysisk person utan består av tekniska parametrar som huvudsakligen syftar till att avgränsa den för verksamheten relevanta trafiken. Även sådana sökbegrepp är dock intressanta ur integritetsskyddssynpunkt, eftersom de påverkar omfattningen av vad som inhämtas. Även om integritetsskyddsintresset gör sig tydligast gällande i fråga om sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person kan alltså inte bortses från att det är den sammantagna sökbegreppsanvändningen som avgör vad och hur mycket som inhämtas.

Försvarsunderrättelseverksamheten riktas uteslutande mot internationella förhållanden. Begränsningen följer direkt av lag (1 § första stycket lagen [2000:130] om försvarsunderrättelseverksamhet). Verksamhet berör följaktligen som huvudregel inte svenska intressen eller personer i Sverige. I vissa fall, t.ex. vid IT-relaterade hot mot svensk infrastruktur, kan emellertid så vara fallet.

Det krav på respekt för den enskildes privatliv och familj, hem och korrespondens som Europakonventionen stadgar är inte begränsat till konventionsstaternas medborgare. Det är därför inte lämpligt att begränsa det utökade skydd mot integritetsintrång som ett tillståndsförfarande avseende sökbegreppsanvändning innebär till endast sådana sökbegrepp som är hänförliga till viss nationalitet eller på annat sätt har en geografisk anknytning.

En reglering som innebär att signalspaningsmyndigheten måste bedöma vilka sökbegrepp som är tillståndspliktiga och därför ska redovisas i samband med en ansökan om tillstånd är otillfredsställande. I

de fall som anges ovan, dvs. när ett sökbegrepp är direkt hänförligt till en viss fysisk person, är detta visserligen uppenbart. Som redan konstaterats kan dock även sådana sökbegrepp som inte direkt kan hänföras till någon fysisk person vara av sådan karaktär att det finns anledning att pröva tillåtligheten, t.ex. om sökbegreppen är så generellt utformade att inhämtningen riskerar att omfatta en i förhållande till ändamålet oproportionerligt stor mängd trafik. Regeringen anser därför att signalspaningsmyndigheten i enlighet med promemorians förslag bör vara skyldig att lämna uppgift om all avsedd sökbegreppsanvändning. Uppgifterna ska lämnas på ett sådant sätt att det framgår vilka sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas. Någon generell skyldighet att redovisa varje enskilt sökbegrepp ska alltså inte gälla, eftersom en sådan ordning inte skulle skapa förutsättningar för någon reell prövning. Den prövande instansen ska dock naturligtvis ha möjlighet att bedöma om en viss kategori sökbegrepp behöver redovisas närmare för att en fullständig prövning ska kunna ske.

Uppgifterna i en ansökan om vilka sökbegrepp eller kategorier av sådana som avses komma till användning bör relateras till vad det aktuella inhämtningsuppdraget avser. I vissa fall bör det vara tillräckligt ur integritetsskyddssynpunkt att det av ansökan framgår att signalspaningsmyndigheten avser att inom ramen för inhämtningsuppdraget använda vissa kategorier av sökbegrepp. Så är naturligtvis ofta fallet när det gäller sökbegrepp som överhuvudtaget inte är hänförliga till enskilda, t.ex. olika tekniska parametrar. Det kan också gälla sökbegrepp direkt hänförliga till militära befattningsinnehavare verksamma inom ett annat lands väpnade styrkor eller medarbetare i ett visst lands kärntekniska program. För att sökbegrepp direkt hänförliga till fysisk person ska kunna tillståndsprövas på kategorinivå måste de i kategorin ingående sökbegreppen vara likartade och personerna ha en tydlig gemensam anknytning, genom anställning eller annat liknande förhållande, till t.ex. ett lands väpnade styrkor eller politiska maktstruktur. En bedömning av sådana sökbegrepp kan göras på ett övergripande plan och förutsätter inte något ställningstagande på individnivå. I andra situationer kan det däremot av inhämtningsuppdragets karaktär följa att underlaget för bedömningen måste vara betydligt mer detaljerat för att en reell proportionalitetsprövning ska kunna genomföras. Ett sådant fall kan vara att de berörda personernas koppling till den företeelse som ska kartläggas inte är så tydlig att det redan därigenom kan konstateras att de är relevanta för verksamheten. I sådana fall bör prövning ske på individnivå.

Oavsett om prövningen sker på individnivå, avser en mycket snävt avgränsad kategori som innefattar ett fåtal individer eller gäller en bredare kategori omfattande t.ex. en vidare grupp militära befattningshavare eller renodlat tekniska parametrar, innebär förslaget att all användning av sökbegrepp föregås av tillståndsprövning och proportionalitetsbedömning. Förslaget lämnar inte något utrymme för tolkning hos signalspaningsmyndigheten av vilka sökbegrepp som omfattas av beskrivningen ”sökbegrepp direkt hänförliga till fysisk person” utan är i den delen mer långtgående än riksdagens tillkännagivande och den politiska överenskommelsen. Det ligger alltså inte i signalspaningsmyndighetens hand att avgöra vilka sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som ska föreläggas domstolen för prövning.

Post- och telestyrelsen, Sveriges advokatsamfund och Amnesty International har anfört att det är oklart hur preciserad en ansökan ska vara när det gäller angivande av sökbegrepp och ifrågasatt de avgränsningar som föreslås. Som anges ovan varierar behovet av sökbegrepp beroende på vilken företeelse ett inhämtningsuppdrag avser. Det innebär också att omfattningen av tillståndsprövningen får olika karaktär beroende på uppdragets art. Teknisk inhämtning av signaler från vapensystem skiljer sig i detta avseende naturligtvis väsentligt från inhämtning av kommunikation, som i sin tur kan vara av högst varierande natur och innefatta vitt skilda integritetsaspekter. Mot denna bakgrund är det inte möjligt att utforma ett generellt krav på hur redovisningen av sökbegrepps-användning ska ske i samband med en ansökan om tillstånd. Regeringen anser därför att den föreslagna tillståndsprövningen av sökbegrepp tillgodoser de integritetsskydds krav som kan ställas utifrån de förutsättningar som gäller för verksamheten. Det bör också framhållas att även om signalspaningsmyndigheten i sin ansökan kan föreslå kategorier av sökbegrepp, är det alltid i sista hand domstolen som avgör kategoriernas avgränsning eller om prövning ska ske av enskilda sökbegrepp. Av gällande lagstiftning framgår att kontrollmyndigheten har ett särskilt ansvar för att kontrollera användningen av sökbegrepp.

Datainspektionen och Sveriges advokatsamfund har anfört att det bör förtydligas hur förslagets bestämmelse om sökbegrepp förhåller sig till begränsningarna när det gäller sökbegrepp i personuppgiftslagstiftningen. I den lagstiftning om behandling av personuppgifter som gäller för signalspaningsmyndigheten finns vissa bestämmelser om begränsningar att använda sökbegrepp som tar sikte på så kallade känsliga personuppgifter, dvs. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller som rör hälsa eller sexualliv, vid sökning bland personuppgifter som behandlas. Sådana personuppgifter får användas som sökbegrepp endast om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen. Även om sådana uppgifter i regel inte används som urvalsparametrar vid inhämtning gäller naturligtvis personuppgiftslagstiftningens begränsning även i de fall detta skulle förekomma. Någon konflikt mellan bestämmelserna finns alltså inte.

Tillståndets varaktighet

Av avsnitt 7.5 nedan framgår att ett tillstånd ska ange den tid för vilken tillståndet gäller. I en ansökan ska signalspaningsmyndigheten därför ange vilken tid som behövs för att fullgöra inhämtningsuppdraget.

Omständigheter i övrigt

För att tillståndsprövningen ska kunna ske utifrån ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt bör det i lagen anges att signalspaningsmyndigheten i sin ansökan också ska ange de omständigheter i övrigt som åberopas till stöd för ansökan. Det kan t.ex. handla om information som belyser det aktuella underrättelsebehovet utifrån ett vidare utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiskt perspektiv, eller information om vilken

underrättelseverksamhet som tidigare har bedrivits i förhållande till samma företeelse och vad denna gett för resultat. En kategori uppgifter som signalspaningsmyndigheten regelmässigt måste vara beredd att lämna är sådana som ger underlag för bedömningen av om underrättelsebehovet skulle kunna tillgodoses på något mindre ingripande sätt. Det ligger i sakens natur att sådana uppgifter i stor utsträckning måste bygga på information från inriktande myndigheter om dessas förutsättningar att på annat sätt – t.ex. egen inhämtningsförmåga – erhålla motsvarande underrättelser.

7.4 Förutsättningar för tillstånd

Regeringens förslag: Kriterierna för tillstånd ska vara i huvudsak desamma som enligt nu gällande lag tillämpas i fråga om tillstånd till inriktning. Tillstånd ska endast få lämnas om

1. inhämtningsuppdraget är förenligt med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,

2. syfte med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt,

3. syftet med inhämtningsuppdraget väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära,

4. de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas är förenliga med lagens särskilda bestämmelser om sökbegrepp, och

5. ansökan inte avser endast en viss fysisk person.

Sökbegrepp ska utformas och användas på ett sätt som är förenligt med respekten för den personliga integriteten. Sökbegrepp direkt hänförliga till en viss fysisk person ska få användas endast om det är av synnerligt vikt för verksamheten.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens men anger punkterna i annan ordning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att andra och tredje punkterna bör byta plats eftersom tillstånd inte ska lämnas om inhämtningen kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt och det först om så inte kan ske finns anledning att göra en bedömning av vilken kränkning inhämtningen innebär. *Hovrätten* menar vidare att den fjärde punkten är överflödig, eftersom det redan i den första punkten anges att inhämtningsuppdraget ska vara förenligt med ”denna lag”. *Försvarsmakten* föreslår att *får* ändras till *ska* för att poängtera att det inte föreligger någon valfrihet för Försvarsunderrättelsedomstolen att lämna tillstånd om förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda. *Uppsala universitet* ifrågasätter möjligheten för en domstol att i realiteten kunna pröva en ansökan om tillstånd på ett rimligt sätt och att ta ställning till vilken typ av sökbegrepp som är rimliga att använda vid en informationsinhämtning. *Universitetet* menar vidare att det är oklart utifrån vilka kriterier som en proportionalitetsbedömning ska kunna göras.

Universitetet anser att tyngdpunkten av rättssäkerhetsgarantierna bör placeras på efterhandskontrollen istället för förhandskontrollen.

Skälen för regeringens förslag: När det gäller förutsättningarna för tillstånd bör kraven i huvudsak motsvara de som enligt den nu gällande lagen ställs för tillstånd till närmare inriktning av signalspaningen. Där formuleras kriterierna på följande sätt.

Tillstånd får endast ges för inriktning som är förenlig med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Tillstånd får endast lämnas om syftet med inriktningen väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med inriktningen kan innebära och detta syfte inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Tillstånd får inte lämnas om inriktningen endast avser en viss fysisk person.

Tillståndskravens innebörd behandlas i propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63 s. 101 ff.).

En viss anpassning av tillståndskravet bör emellertid ske mot bakgrund av de övriga förslag som lämnas i lagrådsremissen. Enligt vad som föreslås i avsnitt 5 ska i LSF de ändamål för vilka signalspaning får bedrivas anges närmare. Det innebär att tillståndsprövningen inte endast ska utgå från den reglering som finns i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, utan också från de begränsningar som följer av LSF. Ändringen tydliggör också att signalspaning för att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt för att utveckla teknik och metodik ska prövas mot bestämmelserna i LSF.

Enligt nu gällande lags lydelse ska syftet med inhämtningen vägas mot det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med inriktningen innebär. Den proportionalitetsbedömning som ska göras i enlighet med de här föreslagna ändringarna ska dock inte utgå från inriktningen, utan från vad som i ansökan framkommer om inhämtningen. Vid bedömningen av integritetsintrånget ska därvid beaktas vad som i ansökan anges i fråga om tillgång till signalbärare och användning av sökbegrepp. Det är främst genom dessa faktorer och hur de beskrivs som domstolen kan få ett tillräckligt underlag för sitt ställningstagande.

Även i övrigt måste tillståndskriterierna omformuleras med anledning av att föremålet för prövningen ändras från inriktning till inhämtningsuppdrag. Som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har anfört bör i förhållande till promemorians förslag två av punkterna byta plats i syfte att markera att för det fall att syftet med inhämtningen kan tillgodoses på något annat mindre ingripande sätt finns inte anledning att fortsätta prövningen av övriga förutsättningar.

De uppställda rekvisiten för tillstånd innebär att Försvarsunderrättelse-domstolen ska bedöma huruvida ett i en ansökan framställt behov motsvaras av något av de preciserade ändamål för verksamheten som anges i lagen. Har riksdagen tagit ställning för att det i förhållande till vissa internationella företeelser typiskt sett föreligger behov av underrättelseinhämtning genom signalspaning, ska detta tjäna som utgångspunkt för prövningen. Domstolen behöver följaktligen inte göra någon mer omfattande bedömning av om något underrättelsebehov föreligger; sådana lämplighetsbetonade ställningstaganden av delvis politisk karaktär bör

inte göras av domstol. På motsvarande sätt ska domstolen bedöma en ansökan som avser signalspaning för att följa förändringar i signalmiljön, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt för att utveckla teknik och metodik med utgångspunkt från vad som i lagen anges om signalspaning för sådana ändamål.

Domstolens primära uppgift är att, efter konstaterandet att ett inhämtningsuppdrag avser ett lagenligt ändamål, göra den proportionalitetsbedömning som föreskrivs i lagen. Därvid måste domstolen naturligtvis bedöma om det preciserade inhämtningsbehovet i det enskilda fallet är av sådan betydelse att syftet överväger det integritetsintrång som aktualiseras till följd av den i ansökan beskrivna verksamheten. *Uppsala universitet* har ifrågasatt möjligheten för en domstol att i realiteten kunna pröva en ansökan om tillstånd på ett rimligt sätt och att ta ställning till vilken typ av sökbegrepp som är rimliga att använda vid en informationsinhämtning. Universitetet menar vidare att det är oklart utifrån vilka kriterier som en proportionalitetsbedömning ska kunna göras. Regeringen kan dock konstatera att proportionalitetsbedömningen inte skiljer sig principiellt från den som ska göras i andra sammanhang då olika behov eller intressen ställs mot varandra. Eftersom de inhämtningsuppdrag för vilka tillstånd söks kan vara av mycket skiftande karaktär saknas också förutsättningar för en mer detaljerad reglering av prövningen. Mot bakgrund av att verksamhetens karaktär inte möjliggör en förhandsprövning som i alltför hög grad kringskär signalspaningens förutsättningar att tillgodose skiftande underrättelsebehov är det viktigt att framhålla att förhandsprövningen endast kan utgöra en del av integritetsskyddet. I regelverket har, som universitetet är inne på, efterhandskontrollen också en mycket viktig funktion att fylla för att skydda integritetsintressena.

När det gäller sökbegreppen ska dessa inte enbart beaktas vid den sammanvägda proportionalitetsbedömningen utan också granskas utifrån vad som i 3 § LSF föreskrivs om användning av sökbegrepp. Av bestämmelsen framgår att sökbegrepp ska utformas och användas så att de medför ett så begränsat intrång som möjligt i den personliga integriteten. Sökbegreppen får vidare inte vara direkt hänförliga till en viss fysisk person om det inte är av synnerlig vikt för verksamheten. Tillståndsprövningen bör därför också innefatta en bedömning av huruvida dessa villkor är uppfyllda i fråga om de i ansökan angivna sökbegreppen eller kategorierna av sådana. Regeringen delar inte den uppfattning som redovisats av *Hovrätten över Skåne och Blekinge* att bestämmelsen är överflödig. Även om det av bestämmelsen i övrigt framgår att en förutsättning för tillstånd är att uppdraget är förenligt med lagen, anser regeringen att det av tydlighetsskäl bör framgå att användningen av sökbegrepp specifikt ska prövas mot den bestämmelse i lagen som anger de närmare förutsättningarna för detta.

För att förtydliga att prövningen av användning av sökbegrepp direkt hänförliga till en viss fysisk person är en väsentlig del i den samlade avvägningen mellan inhämtningsbehoven och integritetsintresset, föreslår regeringen i enlighet med promemorians förslag att 3 § utformas något annorlunda än i nu gällande lag.

Försvarsmakten har föreslagit att *får* ändras till *ska* för att poängtera att det inte föreligger någon valfrihet för Försvarsunderrättelsesdomstolen att

lämna tillstånd om förutsättningarna i paragrafen är uppfyllda. Den i promemorian föreslagna formuleringen är dock densamma som i gällande lag och det saknas anledning att överväga någon förändring. Att domstolen ska pröva ansökningar som kommer in framgår av förslaget till lag om Försvarsunderrättsedomstol.

7.5 Tillståndets innehåll

Regeringens förslag: Ett tillstånd ska ange

1. det inhämtningsuppdrag för vilket inhämtning får ske,
2. vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten ska få tillgång till för att fullgöra uppdraget,
3. vilka sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som får användas vid inhämtningen,
4. den tid som tillståndet avser, och
5. 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.

Om det för fullgörande av inhämtningsuppdrag för vilket tillstånd givits uppstår behov av tillgång till ytterligare signaler i tråd eller användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp, ska särskilt tillstånd sökas. Ett sådant tillstånd ska ha samma varaktighet som tillståndet för det inhämtningsuppdrag inom vilket tillgång till signalerna behövs eller sökbegreppen är avsedda att användas.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter möjligheten att få förnyat tillstånd och menar att detta innebär att ett tillstånd kan bli evigt.

Skälen för regeringens förslag

Vad ska framgå av ett tillstånd?

Försvarsunderrättsedomstolens prövning av en ansökan resulterar i ett tillstånd som ska kunna läggas till grund för verkställande av de åtgärder som krävs för att genomföra inhämtningen. Av ett tillstånd måste därför framgå sådana konkreta förhållanden som vilka signalbärare som signalspaningsmyndigheten får tillgång till och vilka sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som får användas. Naturligtvis måste i tillståndet också anges det inhämtningsuppdrag till vilket genomförandeåtgärderna är kopplade. Vidare måste av tillståndet framgå för vilken tid det gäller.

De inhämtningsuppdrag för vilka tillstånd begärs kan vara av mycket skiftande karaktär. I vissa fall handlar det om inhämtning av tekniska signaler, dvs. signaler utan kommunikationsinnehåll från t.ex. vapensystem. I andra fall kan det handla om inhämtning av kommunikation

mellan eller inom utländska militära förband. Nivån på integritetsskyddet måste därför anpassas efter den risk för intrång som varje enskilt uppdrag kan föra med sig. Mot den bakgrunden bör det finnas en möjlighet för domstolen att i ett tillstånd ange ytterligare begränsningar utöver de som följer av uppdragsbeskrivning, signalbärare och sökbegrepp, om det behövs för att begränsa intrånget i enskildas personliga integritet. Sådana villkor kan t.ex. avse krav på ytterligare tekniska åtgärder som säkerställer att inhämtningen inte omfattar trafik som man i förhand kan förutse saknar betydelse, eller som är av så känslig karaktär att en inhämtning skulle framstå som oproportionerligt ingripande. De villkor som kan komma i fråga påverkas delvis av den tekniska utvecklingen och de förutsättningar denna ger för inhämtningen. Det är därför inte möjligt att i lag närmare precisera vilka typer av villkor som domstolen ska få ange. Detta får i stället domstolen avgöra utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Hur länge ska tillståndet gälla?

Enligt den nu gällande lagen gäller för tillstånd att lämna en närmare inriktning en tidsbegränsning om sex månader med möjlighet till förlängning efter förnyad prövning med högst sex månader i taget. Samma begränsning bör gälla för tillstånd till visst inhämtningsuppdrag. Inom försvarsunderrättelseverksamheten kan en och samma företeelse vara föremål för intresse under mycket lång tid. Det gäller t.ex. militära förhållanden i vårt närområde. Det är därför nödvändigt att ett tillstånd ska kunna förlängas utan någon uttrycklig begränsning och regeringen delar följaktligen inte *Sveriges advokatsamfunds* uppfattning att detta kan ifrågasättas. Att en omprövning av behovet sker säkerställs genom att en förnyad prövning ska ske efter högst sex månader. En förutsättning för att ett inhämtningsuppdrag ska kunna förlängas är naturligtvis att det alltjämt finns en inriktning som kan läggas till grund för uppdraget.

Särskild prövning av signalbärare och sökbegrepp

Beskrivningen ovan av ett tillstånds innehåll utgår från att tillståndsprövningen sker i ett sammanhang, varvid domstolen samlat bedömer inhämtningsuppdraget och de åtgärder som behöver vidtas för att genomföra detta i form av tillgång till signalbärare och användning av sökbegrepp.

Under inhämtningen aktualiseras i regel nya sökbegrepp som kan användas för att ytterligare förbättra kvaliteten på underrättelserapporteringen. Om sådana sökbegrepp inte kan hänföras till någon av de sökbegreppskategorier som är angivna i ett gällande tillstånd måste tillståndet kompletteras i den delen. Vidare kan den relevanta trafik som vid en viss tidpunkt återfinns i en signalbärare som omfattas av tillstånd efterhand flyttas till en annan signalbärare. Det finns därför behov av en möjlighet att komplettera ett gällande tillstånd för ett visst inhämtningsuppdrag med nya tillstånd avseende användning av ytterligare kategorier av sökbegrepp och tillgång till andra signalbärare.

Eftersom ett kompletterande tillstånd alltid ska vara hänförligt till ett ”grundtillstånd” bör de kompletterande tillståndens varaktighet vara anknutna till vad som gäller för tillståndet för inhämtningsuppdraget.

Domstolen måste naturligtvis bedöma om en ansökan om kompletterande tillstånd innebär sådana förändringar av förutsättningarna för det grundläggande tillståndet att en förnyad samlad prövning måste göras. I sådant fall får domstolen förelägga signalspaningsmyndigheten att komplettera sin ansökan på ett sådant sätt att en fullständig bedömning kan genomföras.

7.6 Brådskande fall

Regeringens förslag: Om det kan befaras att inhämtande av tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för något av de i lagen angivna ändamålen, får tillstånd till signalspaningen ges av den befattningshavare vid signalspaningsmyndigheten som regeringen föreskriver. Tillståndet ska till sitt innehåll motsvara ett ordinarie tillstånd.

Har sådant tillstånd lämnats ska åtgärden genast anmälas skriftligen till Försvarsunderrättsedomstolen. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Försvarsunderrättsedomstolen ska skyndsamt pröva ärendet och, om den finner att det inte finns skäl för åtgärden, upphäva eller ändra beslutet.

Om ett beslut i brådskande fall har upphört att gälla innan domstolen har prövat ärendet, ska signalspaningsmyndigheten anmäla åtgärden till kontrollmyndigheten.

Om Försvarsunderrättsedomstolen upphäver eller ändrar ett beslut ska upptagning eller uppteckning av uppgifter som redan inhämtats omgående förstöras i den utsträckning upptagningen eller uppteckningen kan hänföras till ändringen.

Promemorians förslag överensstämmer i stort med regeringens men innehåller ingen möjlighet att ändra ett beslut och anger heller inte att anmälan ska ske till kontrollmyndigheten om beslutet har upphört att gälla innan domstolen har prövat saken.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har vissa lagtekniska synpunkter på förslagets utformning. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör övervägas om ett brådskande beslut inte istället kan fattas av en domstolsledamot som har jourtjänstgöring och framhåller att det i så stor utsträckning som möjligt bör preciseras under vilka förutsättningar ett brådskande beslut får fattas. *Länsrätten i Stockholms län* anser att Försvarsunderrättsedomstolen bör kunna meddela ett interimistiskt beslut i avvaktan på slutlig prövning av ansökan. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* och *Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov* anser att det bör övervägas en skyldighet att till ett tillsynsorgan anmäla om verkställigheten har avbrutits innan domstolsprövningen har kunnat ske. *Datainspektionen* anser att eftersom förslaget innebär att signalspaningsmyndigheten kan komma att under

viss tid förfoga över trafik som den inte rättsligt ska ha tillgång till är det viktigt att de situationer där detta förfarande kommer att tillämpas blir så få som möjligt. *Försvarsmakten* ställer sig tveksam till om förfarandet vid brådskande fall verkligen kommer att kunna begränsas till undantagsvis användning och föreslår att inhämtning av signalunderrättelser istället får påbörjas utan föregående tillståndsgivning och att erforderliga tillstånd söks i efterhand. *Göteborgs universitet*, *Amnesty International* och *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* motsätter sig att signalspaning i brådskande ärenden ska kunna påbörjas utan att ett tillstånd från Försvarsunderrättelsedomstolen har erhållits. *Umeå universitet* delar uppfattningen att rutiner för att initiera signalspaning i brådskande fall är nödvändiga men framhåller att en stark efterhandskontroll då är nödvändig och att förslaget bör kompletteras med striktare och tydligare regler om personligt ansvar för den behöriga beslutsfattaren. *Sveriges advokatsamfund* anser att det inte är lämpligt att överlåta ansvaret på en enskild tjänsteman på FRA att besluta om signalspaning och att det inte på ett tillräckligt tydligt sätt framgår att bestämmelsen enbart ska kunna användas i undantagssituationer.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 5 § tredje stycket LSF finns en möjlighet att ange inriktning utan att tillstånd först har inhämtats. Inriktningen ska då omedelbart anmälas till tillståndsmyndigheten som, om den finner att förutsättningar för tillstånd saknas, ska underrätta signalspaningsmyndigheten om detta. Den verksamhet som har igångsatts med anledning av inriktningen ska då omedelbart avbrytas.

De skäl som i förarbetena till lagen har anförts om behovet av att i brådskande fall kunna initiera signalspaning innan tillstånd har lämnats gör sig alltså gällande (prop. 2006/07:63 s. 101 f.). Även med de ändringar som föreslås i fråga om tillståndsprövningen måste det följaktligen finnas en ordning i enlighet med vilken signalspaningsmyndigheten i avvaktan på domstolens prövning kan påbörja verksamhet i de fall en fördröjning skulle vara förknippad med allvarliga konsekvenser. Det är enligt regeringens mening helt orealistiskt att förvänta sig att domstolen i varje fall ska kunna ta ställning i sådana brådskande situationer, utan att det dröjsmål en sådan hantering med nödvändighet skulle innebära får allvarliga konsekvenser för möjligheten att erhålla underrättelser om akuta hot mot landet. Mot den bakgrunden anser regeringen till skillnad från *Göteborgs universitet*, *Amnesty International* och *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* att ett särskilt förfarande måste finnas. Förfarandet ska dock endast tillämpas i undantagssituationer, se nedan, och regeringen delar därför inte *Försvarsmaktens* uppfattning att inhämtning som huvudregel ska få påbörjas utan föregående tillståndsgivning och att erforderliga tillstånd söks i efterhand.

För att begränsa utrymmet för användning av förfarandet i brådskande fall anser regeringen att möjligheten för domstolens ordförande att i vissa fall fatta beslut på egen hand bör utvidgas något i förhållande till vad som föreslås i promemorian. Som framgår av avsnitt 8.3 gäller detta i situationer då integritetsskyddsintresset inte påfordrar ordinarie förfarande.

I förhållande till den ordning för brådskande fall som regleras i nu gällande lag kräver det föreslagna tillståndssystemet att bestämmelsen

anpassas och det finns också skäl att tydliggöra innebörden av bestämmelsen.

Med hänsyn till att tillståndsprövningen föreslås förläggas till domstol bör förfarandet utformas på motsvarande sätt som i andra fall när en domstolsprövning i brådskande fall inte kan avvaktas. En sådan ordning föreskrivs i 4 och 6 §§ lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott. Enligt dessa bestämmelser kan åklagare ge tillstånd till bl.a. hemlig teleavlyssning om det kan befaras att inhämtande av rättens tillstånd skulle medföra en sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för utredningen. Ett sådant beslut ska genast anmälas skriftligen till rätten, varvid skälen för åtgärden ska anges. Rätten ska efter anmälan skyndsamt pröva ärendet och, om den finner att det inte finns skäl för åtgärden, upphäva beslutet. Även om förhållandena inte är helt jämförbara kan utformningen av denna bestämmelse tjäna som vägledning.

Om signalspaningsmyndigheten bedömer att ett avvaktande av tillståndsprocessen skulle medföra fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för den verksamhet som myndigheten har till uppgift att bedriva, dvs. påverka möjligheten att inhämta information för något av de i lagen närmare angivna ändamålen, ska myndigheten kunna besluta om tillstånd. Signalspaningsmyndigheten har beredskap för att på kort varsel göra sådana snabba ställningstaganden som det här kan vara fråga om. En sådan ordning som *Kammarrätten i Stockholm* och *Länsrätten i Stockholms län* har föreslagit enligt vilken en befattningshavare vid domstolen ska kunna fatta interimistiska beslut erbjuder inte samma snabbhet och skulle kräva mycket stora resurser för att upprätthålla tillräcklig beredskap. Det förslag som regeringen redovisar i avsnitt 8.3 om att domstolens ordförande på egen hand ska få fatta vissa beslut av enklare beskaffenhet tillgodoser heller inte i tillräcklig utsträckning det behov av snabbhet i förfarandet som i vissa fall kan vara påkallat.

Möjligheten att i brådskande situationer utnyttja den angivna möjligheten ska vara begränsad till de fall då fördröjningen eller olägenheten är av väsentlig betydelse. Av detta följer att förfarandet endast kan användas i undantagssituationer. *Sveriges advokatsamfund* har ansett att detta inte framgår på ett tillräckligt tydligt sätt. Eftersom nödvändigheten i det brådskande förfarandet föranses av de specifika förhållanden som råder i varje enskild situation är det enligt regeringens mening inte möjligt att generellt föreskriva vad som kan motivera tillämpning av förfarandet. Som *Datainspektionen* har påpekat är det dock viktigt att de situationer där förfarandet tillämpas blir så få som möjligt. Det är därför angeläget att kontrollmyndigheten noga följer tillämpningen av bestämmelsen, så som också *Umeå universitet* har framhållit. Regeringen delar dock inte universitetets uppfattning att det krävs särskilda bestämmelser om personligt ansvar för den som fattar signalspaningsmyndighetens beslut. Det saknas anledning att införa någon särreglering av tjänstemäns ansvar på detta område.

Ett beslut fattat i enlighet med förfarandet för brådskande fall ska, som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framfört, innehålla motsvarande uppgifter som ett tillstånd meddelat i enlighet med det ordinarie förfarandet. Detta bör framgå av lagen.

Det kan naturligtvis inte ankomma på vilken befattningshavare som helst vid myndigheten att fatta de aktuella besluten, utan detta bör regleras i föreskrifter meddelade av regeringen. *Sveriges advokatsamfund* har anfört att det inte är lämpligt att överlåta ansvaret på en enskild tjänsteman på FRA att besluta om signalspaning. Det är dock inte fråga om att något större antal tjänstemän ska kunna fatta sådana beslut, utan den möjligheten kommer att förbehållas en mycket begränsad krets. Eftersom beslutet dessutom omgående kommer att underställas Försvarsunderrättsedomstolens prövning och kontrollmyndighetens granskning, se nedan, delar inte regeringen samfundets farhågor.

Har en behörig befattningshavare vid signalspaningsmyndigheten fattat ett beslut i enlighet med det föreskrivna förfarandet för brådskande fall ska detta genast anmälas till Försvarsunderrättsedomstolen. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Som *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har anfört ska en sådan anmälan innehålla motsvarande uppgifter som en ansökan om tillstånd och därutöver också uppgift om varför tillstånd enligt ordinarie förfarande inte har kunnat avvaktas. Att anmälan ska innefatta dessa uppgifter krävs för att domstolen ska kunna göra en fullständig prövning och behöver därför inte föreskrivas särskilt. Domstolen ska därefter skyndsamt pröva ärendet. Om domstolen därvid finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska beslutet upphävas. Till skillnad från vad som föreslagits i promemorian anser regeringen att domstolen också ska ha möjlighet att ändra beslutet, t.ex. om åtgärden i sig är berättigad men tillgången till signalbärare eller användningen av sökbegrepp går utöver vad som är proportionellt i förhållande till behovet.

Enligt 6 § andra stycket lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott ska åklagaren anmäla åtgärden till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslutet har upphört innan rätten har prövat frågan. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov* har efterfrågat motsvarande reglering. I promemorian har det bedömts att eftersom signalspaning bedrivs på längre sikt och kontrollmyndigheten ändå får information om åtgärden genom sin roll vid verkställigheten (se avsnitt 6.2) behövs inte någon motsvarande bestämmelse. Regeringen delar visserligen uppfattningen att signalspaningens mer långsiktiga karaktär sannolikt innebär att någon sådan situation i praktiken sällan lär uppstå. Det kan dock inte helt uteslutas att så ändå sker, och det kan för sådana fall finnas anledning att uttryckligen ange att signalspaningsmyndigheten då ska anmäla åtgärden till kontrollmyndigheten. En sådan anmälan bör, till skillnad från verkställighetsåtgärden, generera någon form av närmare kontroll av åtgärdens lagenlighet.

Kravet enligt 1 § första stycket LSF på att det ska finnas en inriktning som föranleder åtgärden gäller naturligtvis också i den nu aktuella situationerna. Eftersom ett beslut ska ha motsvarande innehåll som ett beslut meddelat efter ordinarie tillståndsprocess kommer en anmälan enligt den föreslagna bestämmelsen innehålla det underlag som behövs för den proportionalitetsbedömning som domstolen ska göra. Uppgifter ska alltså också i detta fall lämnas om behovet av signalbärare avseende signaler i tråd och sökbegrepp som avses komma till användning.

Förfarandet ska kunna tillämpas inte endast i fråga om ett nytt inhämtningsuppdrag, utan också när det i fråga om ett redan tillståndsgivet

inhämtningsuppdrag uppstår brådsökande behov av att använda nya tillståndspliktiga sökbegrepp eller få tillgång till signalbärare som inte omfattas av det tidigare tillståndet.

Om Försvarsunderrättsdomstolen efter en anmälan finner att det inte finns skäl för åtgärden och alltså upphäver eller ändrar beslutet, måste det naturligtvis tillses att upptagningar eller uppteckningar av uppgifter som redan inhämtats inte får användas. Det bör därför av lagen framgå att sådana upptagningar eller uppteckningar omedelbart ska förstöras. Detta ska ske fullständigt om beslutet upphävs, och i de fall beslutet ändras ska förstöringen avse de upptagningar eller uppteckningar som kan hänföras till ändringen.

Om beslutet inte underställs domstolens prövning på grund av att det redan upphört att gälla då prövningen aktualiseras ska kontrollmyndigheten, efter sådan anmälan dit som alltid ska ske i sådant fall, ta ställning till åtgärdens lagenlighet och därmed också till i vilken utsträckning upptagningar eller uppteckningar ska förstöras.

8 Försvarsunderrättsdomstolen

8.1 Bakgrund

Av avsnitt 7.1 framgår att prövning av frågor om tillstånd enligt LSF ska göras i domstol och att en specialdomstol, Försvarsunderrättsdomstolen, inrättas för detta syfte. I detta avsnitt lämnas förslag till den särskilda lag som ska reglera domstolens verksamhet. Som bakgrund till förslagen redovisas inledningsvis hur de befintliga specialdomstolarna Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen och Patentbesvärshöjningen är organiserade.

Arbetsdomstolen

Arbetsdomstolen (AD) är en specialdomstol med uppgift att pröva arbetsrättsliga tvister. För verksamheten gäller lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister och förordningen (1988:1137) med instruktion för Arbetsdomstolen.

Vissa typer av arbetstvister kan anhängiggöras direkt vid Arbetsdomstolen. Domstolen är då första och enda domstol. I andra typer av arbetstvister ska talan väckas vid tingsrätt. Om en part är missnöjd med tingsrättens dom, kan denna överklagas till Arbetsdomstolen. Prövnings-tillstånd krävs för att Arbetsdomstolen ska pröva tingsrättens dom eller beslut. Oavsett om talan väcks vid tingsrätt eller i Arbetsdomstolen innebär Arbetsdomstolens dom ett slutligt avgörande av tvisten. Arbetsdomstolens dom kan alltså inte överklagas.

Arbetsdomstolen har fyra ordförande och fyra vice ordförande, som alla är lagfarna. De biträds av åtta sekreterare som normalt är domarutbildade hovrättsassessorer. Vid måls avgörande består Arbetsdomstolen av en ordförande samt sex andra ledamöter. I mål av enklare beskaffenhet kan domstolen dock bestå av endast tre ledamöter.

I den vanliga sjuannasammansättningen ingår tre ledamöter som inte kan anses företräda arbetsgivar- eller arbetstagarintressen, två ledamöter som har utsetts efter förslag från den privata och offentliga arbetsgivar-sidan samt två ledamöter som har utsetts efter förslag från de fackliga centralorganisationerna.

Ordförandena i domstolen är ordinarie domare anställda med fullmakt. Övriga ledamöter och ersättare för dessa förordnas av regeringen för en tid av tre år

Marknadsdomstolen

Marknadsdomstolens organisation och sammansättning regleras i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. och förordningen (1988:1564) med instruktion för Marknadsdomstolen.

Marknadsdomstolen handlägger mål och ärenden enligt bl.a. konkurrenslagen (2008:579), marknadsföringslagen (2008:486), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden och lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare. Marknadsdomstolens avgöranden kan inte överklagas.

Marknadsdomstolen består av en ordförande och en vice ordförande samt fem särskilda ledamöter. Ordföranden, vice ordföranden och en av de särskilda ledamöterna är jurister med domarerfarenhet. De andra särskilda ledamöterna är ekonomiska experter. För de ordinarie ledamöterna finns ersättare. Ledamöter och ersättare förordnas av regeringen. Normalt deltar sju ledamöter vid avgörande av mål och ärenden. Marknadsdomstolen är dock domför när ordföranden och tre andra ledamöter är närvarande. Ordföranden tjänstgör i domstolen på heltid, för övriga är ledamotskapet ett extrauppdrag.

Patentbesvärsträtten

Patentbesvärsträttens (PBR) verksamhet regleras i första hand i lagen (1977:729) om patentbesvärsträtten och förordningen (1988:346) med instruktion för patentbesvärsträtten. Domstolen överprövar efter överklagande Patent- och registreringsverkets beslut i ärenden om patent, varumärken och mönster samt namn och utgivningsbevis. Domstolen överprövar också Statens jordbruksverks beslut i ärenden om växtsorts-skydd.

PBR:s avgöranden kan överklagas till Regeringsrätten, under förutsättning att prövningstillstånd beviljas.

PBR har för närvarande fem lagfarna domare och fem tekniska domare. Samtliga domare benämns patenträttsråd. Domarna är ordinarie domare, anställda med fullmakt.

8.2 Domstolens sammansättning

<p>Regeringens förslag: Domstolens ordförande ska anställas som ordinarie domare. Vid ordförandens sida ska finnas högst två vice</p>
--

ordförande som också ska vara lagfarna, samt högst sex ledamöter med specialistkompetens.

Vid prövningen ska ett integritetsskyddsombud bevaka integritetsintresset. Integritetsskyddsombudet ska ha rätt att ta del av vad som förekommer i målet och att yttra sig. Ett integritetsskyddsombud ska utses av regeringen för en tid om fyra år. Integritetsskyddsombudet ska vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare. Förslag på kandidater ska inhämtas från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden. Integritetsskyddsombudet ska ha rätt till ersättning enligt samma principer som gäller för ett offentligt ombud i ärenden om användning av vissa hemliga tvångsmedel, bl.a. hemlig teleavlyssning.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens utom i fråga om integritetsskyddsombud, där det i promemorian har bedömts att något sådant inslag inte bör förekomma i domstolen.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte haft några synpunkter på förslaget. *Hovrätten för Skåne och Blekinge, Stockholms tingsrätt, Kamrarrätten i Stockholm, Länsrätten i Stockholms län, Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov, Amnesty International* och *Sveriges advokatsamfund* anser att domstolens beslut bör kunna överklagas vilket förutsätter att en motpart finns i form av ett offentligt ombud och att om överklagandeförbudet behålls än starkare skäl finns att införa offentligt ombud. *Amnesty International* anser dessutom att det bör anges mer i detalj hur domstolen ska vara sammansatt och att minst hälften av de icke lagfarna ledamöterna ska vara ledamöter som utsetts på grund av sin särskilda förmåga att belysa integritetsskyddsintresset.

Skälen för regeringens förslag: Kännetecknande för redan existerande specialdomstolar är att deras sammansättning återspeglar behovet av specialkompetens på vissa områden. Det behovet gäller också för Försvarsunderrättelsesdomstolen. Eftersom domstolens prövning inte sker inom ramen för ett renodlat tvåpartsförfarande kan inte den modell med intresseledamöter som förekommer i Arbetsdomstolen användas. I stället bör den i såväl Marknadsdomstolen som Patentbesvärsträtten förekommande ordningen tjäna som utgångspunkt. Ledamöterna bör följaktligen ha samma status oavsett om de är lagfarna eller besitter annan nödvändig sakkunskap, och samtliga ledamöter bör utses av regeringen.

Det är i dagsläget svårt att göra några prognoser om vilken omfattning domstolens verksamhet kommer att få. Det kan antas att verksamheten inledningsvis kommer att kräva betydande insatser, men beroende på utvecklingen av underrättelsebehov etc. bör den på sikt kunna stabiliseras. En faktor som måste beaktas är att det ställs höga krav på förmågan att i brådskande situationer snabbt pröva angelägna ansökningar. Det förfarande som i LSF föreskrivs för brådskande fall, då domstolen skyndsamt ska pröva en anmälan av signalspaningsmyndigheten, kräver att domstolen kan sammanträda med kort varsel. Även om den särskilda ordningen för brådskande fall inte bör utnyttjas annat än i undantags-situationer, måste domstolen organiseras på ett sådant sätt att en domför

sammansättning kan samlas utan längre tidsutdräkt. Det innebär bl.a. att det vid sidan av ordföranden bör finnas en eller två vice ordförande som vid behov kan träda i ordförandens ställe, samt tillräckligt många ledamöter med specialistkompetens för att domstolen ska ha praktiska förutsättningar att kunna fungera även då handläggningen måste ske skyndsamt. Antalet ledamöter bör också vara tillräckligt för att domstolen vid behov ska kunna arbeta med flera beslutande enheter parallellt.

Med hänsyn till svårigheten att bedöma domstolens arbetsbelastning och att det är olämpligt att ådra verksamheten fasta kostnader som på sikt kan visa sig onödiga, bör antalet fast anställda ledamöter i vart fall inledningsvis begränsas. För flertalet ledamöter bör uppdraget alltså bedrivas vid sidan av annan anställning eller uppdrag. Domstolens ordförande bör dock vara fast anställd.

I fråga om specialdomstolar som inrättas för handläggning av en viss bestämd grupp eller vissa bestämda grupper av mål gäller inte regeringsformens krav på att det vid domstolen ska finnas ordinarie domare (11 kap. 1 § tredje stycket RF). I princip kan alltså samtliga domare i en specialdomstol ha tidsbegränsade förordnanden. Numera finns dock ordinarie domare anställda med fullmakt i såväl Arbetsdomstolen som Patentbesvärsrätten. I vissa fall är uppgiften att vara ledamot dock alltså jämt en bisyssla.

Den som är ordinarie domare kan enligt 11 kap. 5 § RF skiljas från tjänsten endast om domaren i fråga genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av tjänsteåliggande har visat sig uppenbarligen olämplig att inneha tjänsten, eller om han eller hon har uppnått gällande pensionsålder eller annars enligt lag är skyldig att avgå med pension.

Regeln i 11 kap. 1 § RF kompletteras av 3 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Där anges att en ordinarie domare ska anställas med fullmakt och att regeringen bestämmer vilka domaranställningar som ska vara ordinarie. Det är inte möjligt att säga upp en arbetstagare anställd med fullmakt vare sig på grund av arbetsbrist eller på grund av omständigheter som hänför sig till arbetstagaren personligen. Arbetstagaren får endast skiljas från anställning i tre fall: vid ålderspensionering, vid förlust av eller nedsättning i arbetsförmågan (sjukdom) eller när det finns grund för avskedande enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd. Avskedandet ska följa reglerna i 11 kap. 5 § RF. En anställning med fullmakt ger alltså arbetstagaren ett särskilt starkt anställningsskydd.

I syfte att säkerställa Förvarsunderrättsedomstolens självständighet och oberoende bör i vart fall domstolens ordförande vara ordinarie domare som anställs med fullmakt. Detta ligger också i linje med vad Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare uttalade i sitt betänkande om behovet av att ordföranden och chefen för en specialdomstol ska vara ordinarie domare (SOU 2000:99 s. 147 ff.).

Ordföranden i Förvarsunderrättsedomstolen bör liksom ordförandena i andra specialdomstolar anställas efter ett särskilt s.k. kallelseförfarande, på motsvarande sätt som i fråga om bl.a. justitieråd, regeringsråd, president i hovrätt och kammarrätt samt hovrättslagman och kammarrättslagman.

Domstolens vice ordförande samt de övriga ledamöterna bör förordnas av regeringen för viss tid. Med hänsyn till behovet – inte minst ur

sekretessynpunkt – av att få kontinuitet i domstolens verksamhet bör förordnandena gälla för fyra år i taget.

Krav på ledamöterna

En naturlig utgångspunkt är att ordföranden liksom de ledamöter som fungerar som vice ordförande, och därmed kan träda i ordförandens ställe vid behov, är lagfarna. Eftersom såväl ordföranden som de övriga lagfarna ledamöterna ska kunna leda domstolens förhandlingar bör därutöver ställas krav på att de har tidigare erfarenhet av tjänstgöring som domare. Övriga ledamöter bör utses på grundval av kriteriet att de ska besitta särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet. Bland ledamöterna bör finnas såväl erfarenhet och kunskap om underrättelseverksamhet och förutsättningarna för sådan verksamhet som särskild förmåga att belysa integritetsskyddsintresset. Grundkraven på ledamöterna bör vara desamma som enligt 4 kap. 1 § rättegångsbalken ställs på domare, dvs. att de ska vara svenska medborgare och inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

I lagen ska tas in de bestämmelser om inträde för annan vid förhinder för ordförande och annan ledamot som behövs för att domstolens arbete ska kunna fungera.

Offentligt ombud

I ärenden hos allmän domstol om bl.a. hemlig teleavlyssning ska ett offentligt ombud bevaka enskildas integritetsintressen. Ombudet har rätt att ta del av vad som förekommer i ärendet, yttra sig och överklaga rättsens beslut (27 kap. 26 § rättegångsbalken). Offentliga ombud utses av regeringen och ska vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare (27 kap. 27 § rättegångsbalken). Ett offentligt ombud företräder inte den misstänkte som tvångsmedlet är avsett att användas emot utan företräder enskildas rätt och integritetsintressen i allmänhet (prop. 2002/03:74 s. 23).

I Förvarsunderrättsedomstolen säkerställs en allsidig belysning av de omständigheter som ska ligga till grund för prövningen genom domstolens sammansättning. Av de tre ledamöter som föreslås utgöra domför sammansättning (se nedan) är ordföranden lagfaren och de övriga ska ha särskilda kunskaper av betydelse för prövningen. I domstolens uppgift ligger att beakta integritetsintresset på ett allmänt plan. I promemorian har mot den bakgrunden gjorts bedömningen att det inte finns något behov ur integritetsskyddssynpunkt av en motsvarighet till offentliga ombud i mål hos Förvarsunderrättsedomstolen. Flera remissinstanser har ifrågasatt promemorians bedömning i denna del. Ett skäl till detta är att remissinstanserna anser att domstolens beslut ska kunna överklagas och det därför är nödvändigt med någon form av motpartsställning. Som regeringen återkommer till i det följande finns inte anledning att frångå ställningstagandet att beslut av aktuell karaktär inte ska kunna överklagas, se avsitt 8.4. Även bortsett från frågan om överklagande finns emellertid som flera remissinstanser påpekat anledning att överväga om

ytterligare åtgärder bör vidtas i syfte att säkerställa ett rättssäkert förfarande i Försvarsunderrättelsesdomstolen. En av grundstenarna i den kritik som riktats mot förslaget att inrätta en specialdomstol synes nämligen vara att prövningen inte i tillräcklig grad motsvarar den som i övrigt förekommer vid domstolar, framförallt med avseende på partsställningen, se även avsnitt 7.1 ovan.

Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att på samma sätt som i ärenden om användning av vissa hemliga tvångsmedel, bl.a. hemlig teleavlyssning, införa ett system med företrädare för det intresse som står i motsatsförhållande till den ansökande myndigheten. Prövningen får då en tydligare kontradiktorisk karaktär (jfr prop. 2002/03:74 s. 23).

Med hänsyn till att införandet av ett system med en särskild företrädare för integritetsintresset är ägnat att både skapa förutsättningar för en prövning bättre anpassad för domstol och bidra till en allsidig belysning av saken, anser regeringen att en ordning med någon form av ombud som företräder integritetsintresset bör införas. En sådan ordning torde också bidra till att skapa förtroende för domstolens verksamhet.

Eftersom prövningen av tillstånd till signalspaning i väsentliga avseenden skiljer sig från den verksamhet i vilken offentliga ombud verkar bör det enligt regeringens mening göras en tydlig åtskillnad mellan uppdragen. För det talar också att det av säkerhetsskäl är olämpligt att ge samma personkategori långtgående insyn i såväl Säkerhetspolisens och den öppna polisens verksamhet som i försvarsunderrättelseverksamheten. De ombud som ska medverka vid prövningen av ansökningar om tillstånd till signalspaning bör följaktligen utgöra en egen kategori, lämpligen benämnd integritetsskyddsombud.

Naturligtvis kan inte ett integritetsskyddsombuds uppgift vara att företräda det direkt motstående intresset vid prövningen av tillstånd till signalspaning. Det uppenbara motsatsförhållandet vid prövningen står nämligen inte mellan det allmänna och enskilda, utan mellan olika direkta eller indirekta statsintressen. Det faller på sin egen orimlighet att ett integritetsskyddsombuds roll skulle bestå i att företräda en främmande makts intressen. Integritetsskyddsombudets uppgift måste istället vara att på ett generellt plan företräda integritetsintresset i allmänhet.

Eftersom regeringen föreslår ett system med integritetsskyddsombud saknas anledning att överväga någon sådan reglering av domstolens sammansättning som *Amnesty International* föreslår.

Systemet med integritetsskyddsombud bör i huvudsak utformas i enlighet med vad som gäller för offentliga ombud. Integritetsskyddsombuden ska följaktligen ha rätt att närvara och yttra sig vid prövningen. De ska utses av regeringen för viss tid, efter förslag från Domarnämnden och Sveriges advokatsamfund. Tiden för förordnandena bör vara densamma som för domstolens ledamöter, dvs. fyra år.

Försvarsunderrättelsesdomstolen ska när en ansökan inkommer till domstolen utse ett integritetsskyddsombud och hålla ett sammanträde för att behandla ansökan. Liksom i fråga om offentligt ombud ska sammanträde kunna hållas och beslut fattas utan att ett integritetsskyddsombud har varit närvarande om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med ansökan. I dessa fall ska integritetsskyddsombudet i stället ha rätt att i efterhand få del av uppgifterna i målet. Även om det inte är möjligt att överklaga beslutet bör ett

integritetsskyddsombud även i dessa fall ges insyn i hanteringen. För det fall integritetsskyddsombudet uppmärksammar missförhållanden är det en naturlig följd av uppdraget att han eller hon påtalar det för Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern. Det gäller naturligtvis såväl när integritetsskyddsombudet närvarar vid sammanträdet som när han eller hon tar del av uppgifterna i efterhand.

Ett integritetsskyddsombud ska ha rätt till ersättning för sitt uppdrag enligt samma principer som gäller för offentliga ombud. Liksom i fråga om offentliga ombud ska tystandsplikt gälla för integritetsskyddsombud. För att integritetsskyddsombudet ska kunna få del av sekretessbelagda uppgifter krävs en sekretessbrytande bestämmelse som motsvarar den som gäller för offentliga ombud.

Eftersom det beträffande integritetsskyddsombud ställs minst lika höga krav i säkerhetshänseende som på offentliga ombud, ska undantaget i 13 § andra stycket säkerhetsskyddslagen (1996:627) från huvudregeln att registerkontroll inte ska göras när det gäller ombud inför domstol gälla också för integritetsskyddsombud. Sådana ombud ska alltså kunna bli föremål för registerkontroll vid säkerhetsprövning i samma utsträckning som offentliga ombud.

8.3 Domförhet

Regeringens förslag: Domstolen ska vara domför med ordförande och två andra ledamöter.

Ordföranden ska självständigt få vidta förberedande åtgärder och avskrika mål. Ordföranden ska också få fatta beslut om tillstånd i pågående och tillståndsprövade signalspaningsuppdrag, om prövningen är av enkel beskaffenhet och endast avser tillgång till signalbärare eller användning av sökbegrepp som inte är direkt hänförliga till viss fysisk person.

En lagfaren tjänsteman vid domstolen ska efter ordförandens förordnande få vidta förberedande åtgärder.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens utom i fråga om möjligheten för ordföranden att på domstolens vägnar få fatta vissa beslut. I promemorian har endast föreslagits att denna möjlighet ska avse avskrivning av mål och förberedande beslut.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. Som framgår av avsnitt 7.1 avstyrker dock flera remissinstanser att Försvarsunderrättelsesdomstolen inrättas. *Signalspaningsnämnden* anser att ordförandens möjlighet att fatta vissa beslut av enklare karaktär på egen hand bör vidgas till att även avse tillstånd till nya sökbegrepp och signalbärare i pågående uppdrag där tillstånd redan lämnats av domstolen.

Skälen för regeringens förslag: Regleringen av domförheten bör utgöra en avvägning mellan behovet att snabbt kunna få till stånd en domför sammansättning när så krävs och nödvändigheten av att den kunskap som behövs vid prövningen är tillräckligt väl representerad.

Patentbesvärsrätten är domför med tre ledamöter (4 § lagen [1977:729] om Patentbesvärsrätten). Marknadsdomstolen är domför med ordföranden och tre andra ledamöter (9 § lagen [1970:417] om marknadsdomstol m.m.), därtill har ordföranden ensam möjlighet att fatta vissa beslut. Arbetsdomstolens domförhet är beroende av målets karaktär men som huvudregel krävs ordförande samt högst sex och lägst fyra andra ledamöter. I enklare mål räcker det dock med ordförande och två ledamöter (6 § lagen [1974:371] om rättegången i arbetstvister).

En jämförelse kan också göras med allmän domstols sammansättning vid prövning av ansökan om användning av hemliga tvångsmedel. Tingsrätten är därvid domför med en lagfaren domare enligt huvudregeln i 1 kap 3 § rättegångsbalken. Vid överklagande av sådant beslut är hovrätten domför med tre lagfarna domare (2 kap. 4 § rättegångsbalken).

Vid ställningstagande i domförhetsfrågan bör beaktas att målen vid Försvarsunderrättelsesdomstolen är av sådan karaktär att den information som delges i samband med prövningen måste hållas inom en begränsad krets. Mot den bakgrunden är det lämpligt att domstolen är domför med en ordförande och två andra ledamöter.

Vissa beslut av enklare karaktär bör ordföranden få fatta på egen hand. Det gäller beslut i samband med förberedande åtgärder och beslut att skriva av mål. *Signalspaningsnämnden* har påpekat att det också finns behov av att ordföranden kan fatta vissa enklare beslut om komplettering av tidigare givna tillstånd. Regeringen delar den uppfattningen, inte minst mot bakgrund av att en sådan möjlighet begränsar behovet av att utnyttja det i avsnitt 7.6 beskrivna förfarandet för brådskande fall. Möjligheten bör begränsas till sådana kompletterande tillstånd som kan aktualiseras inom ramen för ett tidigare prövat och tillståndsgivet inhämtningsuppdrag och endast avse tillgång till ytterligare signalbärare och användning av nya sökbegrepp. I fråga om sökbegreppen bör möjligheten ytterligare begränsas till sådana som inte är direkt hänförliga till viss fysisk person. Möjligheten ska bara kunna utnyttjas när den i allt väsentligt kan bygga på tidigare utförd proportionalitetsbedömning, t.ex. när den trafik som inhämtningen avser av tekniska skäl flyttas från en signalbärare till en annan.

När det gäller förberedande åtgärder, som inte innebär att ett mål avgörs slutligt, ska ordföranden av praktiska skäl också ha möjlighet att förordna en lagfaren tjänsteman vid domstolen att vidta sådana.

8.4 Handläggningsregler

Regeringens förslag: Vid handläggningen i Försvarsunderrättelsesdomstolen ska i huvudsak förfarandereglerna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpas. Förfarandet vid Försvarsunderrättelsesdomstolen ska dock vara muntligt. Om det står klart att sekretessbelagda uppgifter kommer att uppenbaras om en förhandling är offentlig, får rättsens ordförande fatta beslut om stängda dörrar innan förhandlingen inleds.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian har dock föreslagits att handläggningen som huvudregel ska vara skriftlig. I promemorian finns inte något förslag om att beslut om stängda dörrar ska kunna fattas innan förhandlingen inleds.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslagen. Som framgår av avsnitt 7.1 avstyrker dock flera remissinstanser att Försvarsunderrättelsesdomstolen inrättas. *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Kammarrätten i Stockholm* och *Örebro universitet* har lagtekniska synpunkter på förslagen. *Försvarsmakten*, *Försvarets radioanstalt* och *Signalspaningsnämnden* anser att huvudregeln om offentlighet vid domstol bör frångås i Försvarsunderrättelsesdomstolens verksamhet. *Signalspaningsnämnden* anser också att muntlighet bör vara huvudregel vid domstolens handläggning eftersom det generellt sett är till fördel för utredningen och främjar en snabb handläggning. *Amnesty International* anser att det ska finnas en lagstadgad rätt för båda parter att överklaga Försvarsunderrättelsesdomstolens beslut. *Svenska Journalistförbundet* anser att förslaget saknar proportionalitetsavvägning mellan intresset att hemlighålla uppgifter vid domstolen och intresset att domstolsförhandlingar i princip ska vara offentliga. Förbundet är också kritiskt mot att försvarsunderrättelsesdomstolen är både första och sista instans.

Skälen för regeringens förslag: Försvarsunderrättelsesdomstolens verksamhet kommer att bestå i att tillståndspröva ansökningar av en statlig förvaltningsmyndighet. Det ligger därför närmast till hands att betrakta domstolen som en förvaltningsdomstol (jfr 1 § lagen [1977:729] om Patentbesvärätten). Att ett system med integritetsskyddsombud föreslås förändrar inte denna bedömning. För handläggningen i domstolen bör då förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL, gälla i tillämpliga delar. Ett antal bestämmelser i FPL, t.ex. sådana som rör motpart och överklagande, är dock inte aktuella för Försvarsunderrättelsesdomstolens vidkommande och det framstår därför som lämpligt att endast hänvisa till de regler som behövs. Nedan redovisas vilka bestämmelser i FPL som ska tillämpas vid Försvarsunderrättelsesdomstolen och i vilken utsträckning kompletterande bestämmelser är nödvändiga. Som *Kammarrätten i Stockholm* har påpekat bör det tydligare framgå att FPL:s bestämmelser endast gäller i tillämpliga delar.

Tillämpliga bestämmelser i förvaltningsprocesslagen

Ansökan

Kravet enligt 3 § FPL att en ansökan ska ske skriftligen bör gälla vid domstolen. Likaså bör vid domstolen tillämpas 4 § FPL om en ansökans innehåll och 5 § om rättens möjlighet att förelägga om komplettering vid ofullständig ansökan och att avvisa en ansökan som inte kan läggas till grund för prövning i sak.

Hovrätten över Skåne och Blekinge har anfört att de bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla som finns i LSF bör flyttas till den här aktuella lagen. Regeringen bedömer dock att bestämmelsen om ansökans innehåll är nödvändig för förståelsen av tillståndsprövningen enligt LSF och att den därför bör kvarstå där.

Officialprövning

Vid förvaltningsdomstol gäller officialprincipen i praktiskt taget alla mål. Det innebär att domstolen har ett ansvar för utredningen i målet och att parterna inte ensamma disponerar över detta. Principen uttrycks i 8 § FPL, där det anges att rätten ska se till att ett mål blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Av bestämmelsen framgår att rättens utrednings-skyldighet normalt innebär att rätten ger part besked om att hans eller hennes talan i visst avseende bör kompletteras. Bestämmelsen bör tillämpas vid Försvarsunderrättsedomstolen.

Formerna för handläggningen

Enligt 9 § FPL är förfarandet vid förvaltningsdomstol skriftligt. I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande i målet. I kammarrätt och länsrätt ska dessutom muntlig förhandling hållas, om enskild som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar mot det. Den muntliga förhandlingen enligt förvaltningsprocesslagen fyller inte samma uppgifter som huvudförhandlingen vid handläggning enligt rättegångsbalken. Förhandlingen syftar inte till att åstadkomma ett fullständigt beslutsunderlag utan endast till att komplettera den skriftliga handläggningen på en eller flera punkter. En förhandling kan både föregås och följas av ett ibland omfattande skriftligt förfarande. De principer om omedelbarhet och koncentration som ligger till grund för rättegångsbalkens regler om huvudförhandling gäller alltså inte förvaltningsprocessen.

Av avsnitt 8.2 framgår att regeringen föreslår att ett integritetsskyddsombud ska bevaka det allmänna integritetsintresset i samband med prövningen. För att integritetsskyddsombudet ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett meningsfullt sätt fordras att prövningen sker vid sammanträde där ombudet kan närvara och yttra sig. Som *Signalspaningsnämnden* har framhållit torde också snabbheten vid handläggningen gynnas av att förfarandet är muntligt. FPL:s bestämmelser om skriftlighet vid förfarandet med möjlighet till muntlig förhandling beträffande viss fråga bör följaktligen inte tillämpas vid Försvarsunderrättsedomstolen, utan i stället ska det föreskrivas att mål ska avgöras efter sammanträde. I lagen bör tas in en bestämmelse om handläggningen vid sammanträde som i huvudsak motsvarar vad som i 27 kap. 28 § rättegångsbalken föreskrivs i fråga om prövningen av en ansökan om hemlig teleavlyssning.

Bestämmelserna i 14 § FPL om kallelse till muntlig förhandling bör tillämpas vid kallelse till sammanträde.

Bevisning

I 20-26 §§ FPL finns bestämmelser om vissa bevismedel. Där framgår t.ex. vad som gäller i fråga om skriftlig respektive muntlig bevisning, sakkunnigbevisning och syn. I normalfallet finns visserligen på grund av karaktären på prövningen inget behov av att ta upp bevisning vid

Försvarsunderrättelsesdomstolen, liksom är fallet vid allmän domstols prövning av tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel. Det får dock anses självklart att en svensk domstol inte ska vara förhindrad att ta upp bevisning om ett behov någon gång skulle uppstå. De aktuella bestämmelserna i FPL bör därför vara tillämpliga.

Offentlighet m.m. vid muntlig förhandling

När det gäller domstolars verksamhet är grundprincipen, som kommer till uttryck i 5 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken, att förhandlingar är offentliga. Från grundprincipen kan göras undantag om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift som omfattas av sekretess och det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. I sådana fall kan rätten förordna att en förhandling i den del som berör uppgiften kan hållas inom stängda dörrar (5 kap. 1 § andra stycket). Enligt 5 kap. 1 § fjärde stycket kan förhandling hållas inom stängda dörrar också när det är föreskrivet för särskilda fall. Sådana föreskrifter finns i lagen (1964:167) om unga lagöverträdare, lagen (1971:1078) om försvarsuppfinningar och sjölagen (1994:1009).

Rättegångsbalkens bestämmelser om offentlighet är inte direkt tillämpliga på specialdomstolarna. För Marknadsdomstolens del gäller dock att bestämmelserna i 5 kap. rättegångsbalken ska tillämpas (16 § lagen [1970:589] om marknadsdomstol m.m.). Också för Patentbesvärsrätten gäller enligt 10 § lagen (1977:729) om Patentbesvärsrätten 5 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar. Patentbesvärsrätten kan dock förordna om stängda dörrar redan om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift för vilken gäller sekretess, samt om patentansökan som är föremål för prövning inte är tillgänglig för envar. I lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister finns i 5 kap. 3 § en generell bestämmelse om att såvida inte annat är förskrivet gäller rättegångsbalkens bestämmelser. Några särskilda bestämmelser om offentlighet finns inte i lagen.

Enligt 16 § FPL gäller i fråga om offentlighet vid muntlig förhandling 5 kap. 1–5 §§ rättegångsbalken. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får dock rätten förordna att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i sekretesslagen (1980:100).

De uppgifter som förebringas vid sammanträde med Försvarsunderrättelsesdomstolen kommer regelmässigt att omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§ förslaget till offentlighets- och sekretesslag (2009:000). I promemorian har bedömts att det inte finns skäl att frångå huvudregeln om offentlighet vid domstol. *Signalspaningsnämnden*, *Försvarets radioanstalt* och *Försvarsmakten* har ifrågasatt den bedömningen och menat att domstolens förhandlingar inte bör vara offentliga.

Principen om offentlighet vid domstol framgår av 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen och det krävs mycket starka skäl för att frångå denna huvudregel. Trots att Försvarsunderrättelsesdomstolens verksamhet i allt väsentligt omfattas av sekretess anser regeringen inte att det finns

tillräckliga skäl att generellt undanta Försvarsunderrättelsesdomstolen från huvudregeln. Däremot kan det finnas anledning att överväga om det, utöver en hänvisning till FPL:s bestämmelser om offentlighet, behövs någon kompletterande reglering.

Vid tillämpning av rättegångsbalkens och förvaltningsprocesslagens bestämmelser kan ett beslut om stängda dörrar fattas först efter det att förhandlingen har inletts. Denna ordning kan i vissa fall för Försvarsunderrättelsesdomstolens del innebära problem ur sekretesssynpunkt. I domstolens verksamhet kan finnas behov av att låta sekretessen omfatta också uppgifter om vilka företrädare för signalspaningsmyndigheten och biträden från inriktande myndigheter som är närvarande vid sammanträdet. Sådan information kan i annat fall användas för att kartlägga nyckelpersoner inom svensk underrättelseverksamhet. För bl.a. dessa fall finns därför skäl att tillskapa en särskild möjlighet för domstolen att säkerställa skyddet för de sekretessbelagda uppgifterna.

Regeringen anser att en lämplig avvägning mellan offentlighetsintresset och sekretessbehovet i ovan beskrivna situationer är att ge en möjlighet för rättens ordförande att i vissa fall besluta om att en förhandling ska hållas inom stängda dörrar redan innan förhandlingen inleds. Därigenom tillgodoses de behov som remissinstanserna pekat på, samtidigt som den grundläggande principen om offentlighet består. Den nu föreslagna möjligheten bör kunna användas i situationer då det *står klart* att offentlighet vid förhandlingen kommer att leda till att sekretessbelagda uppgifter *uppenbaras*. Detta innebär att förutsättningarna är annorlunda än då motsvarande beslut fattas med stöd av 16 § FPL sedan förhandlingen inleds, då det är tillräckligt att det *kan antas* att sekretessbelagda uppgifter kommer att *läggas fram*. I det nu aktuella fallet är syftet att kunna hemlighålla uppgifter, t.ex. om närvarandes identitet, som kan framkomma redan innan de formellt läggs fram vid förhandlingen.

En bedömning av vilka uppgifter som kommer att läggas fram och som därmed kan uppenbaras torde i regel kunna göras på grundval av innehållet i en ansökan eller annan information från signalspaningsmyndigheten. Frågan om förutsättningar föreligger för att fatta ett beslut om stängda dörrar med stöd av den föreslagna bestämmelsen får bedömas med utgångspunkt från att en uppgift om identiteten hos den eller de personer som kommer att närvara vid förhandlingen kan antas vara sekretessbelagd, eller att det på någon annan grund redan före förhandlingen står klart att uppgifter som omfattas av sekretess skulle röjas om förhandlingen inte hålls inom stängda dörrar.

I sammanhanget bör framhållas att när det vid Försvarsunderrättelsesdomstolen framläggs uppgifter som omfattas av sekretess är det sällan möjligt att hålla någon del av förhandlingen offentlig.

Bestämmelsen i 17 § FPL om protokollföring vid muntlig förhandling bör tillämpas vid Försvarsunderrättelsesdomstolen.

Underrättelseskyldighet

Enligt 18 § FPL ska, innan mål avgörs, part ha fått kännedom om det som tillförts målet genom annan än parten själv och haft tillfälle att yttra

sig över det. Det finns undantag från kommunikationsplikten. Av 10 och 18 §§ FPL framgår att kommunikation kan underlåtas om det inte finns anledning att anta att talan kommer att bifallas helt eller delvis, om underrättelse annars är uppenbart onödig, om motparten är en förvaltningsmyndighet och en underrättelse är onödig eller om det kan befaras att underrättelse skulle avsevärt försvåra genomförandet av beslut i målet. För underrättelseskyldigheten gäller enligt 19 § FPL de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § förslaget till offentlighets- och sekretesslag (2009:000). 18 och 19 §§ FPL bör gälla vid Försvarsunderrättelsedomstolen.

Beslut

Enligt 29 § FPL får rättsens avgörande inte gå utöver vad som yrkas i målet. Om det finns särskilda skäl, får dock rätten även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för motstående enskilt intresse. Rättsens avgörande av mål ska enligt 30 § FPL grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet. Bestämmelsen omfattar såväl mål som avgörs enbart på handlingarna som mål där det också hållits en förhandling. Av paragrafen framgår också att de skäl som bestämt utgången ska framgå av beslutet.

I 31 § FPL finns, såvitt här är av intresse, bestämmelser om expediering av beslut och i 32 § FPL regleras vad som gäller i fråga om rättelse av uppenbara oriktigheter till följd av skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende.

Vad som säga om beslut i 29–32 §§ FPL bör tillämpas vid Försvarsunderrättelsedomstolen. När det gäller mottagare av beslut bör beslutet lämnas inte bara till den ansökande myndigheten utan också till kontrollmyndigheten. Kontrollmyndigheten behöver ha kännedom om innehållet i beslutet dels för att kunna verkställa detsamma i den del som rör åtkomst till signalbärare (se avsnitt 6), dels för att i sin tillsynsverksamhet kunna kontrollera att verksamheten hos signalspaningsmyndigheten bedrivs inom ramen för meddelade tillstånd. Expediering av beslut till annan än part kan dock regleras i förordning, varför någon bestämmelse om detta inte bör tas in i lagen.

Övriga bestämmelser

Bestämmelserna i 41–53 §§ FPL om bland annat jäv, parts rätt att ta del av det som tillförts målet, när handling ska anses ha inkommit, förhinder att inställa sig till förhandling, delgivning, ombud och tolk bör i tillämpliga delar gälla för handläggningen vid Försvarsunderrättelsedomstolen.

Kompletterande bestämmelser

Omröstning

Bestämmelser om omröstning finns inte i FPL utan för de allmänna förvaltningsdomstolarnas del i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. På motsvarande sätt som sker där bör för

Försvarsunderrättsedomstolens del hänvisas till rättegångsbalkens omröstningsregler.

Överklagande

Av 13 § LSF framgår att beslut enligt lagen inte får överklagas. Det gäller såväl Försvarsunderrättsedomstolens beslut som sådana beslut som fattas av kontrollmyndigheten.

Som framgår ovan och under avsnitt 7.1 har flera remissinstanser ifrågasatt att överklagandeförbudet ska bestå när prövningen anförtros åt domstol. Att låta prövningen ske i domstol är ägnat att ytterligare stärka rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten. Ett behov av att kunna överklaga skapas inte genom att domstolsprövning införs, snarare tvärtom. Överklagbarhet är inte någon förutsättning för att en prövning ska kunna ske i domstol, jfr talan som väcks direkt vid Arbetsdomstolen vars avgöranden inte kan överklagas, 2 kap. 8 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. De skäl som i avsnitt 7.1 anförs för att målen bör prövas av Försvarsunderrättsedomstolen gör sig i lika hög grad gällande i frågan om det bör finnas en möjlighet att överklaga, något som skulle innebära att saken blir föremål för prövning inom den allmänna domstolsorganisationen.

Den förändrade formen för tillståndsprövningen föranleder därför inte regeringen att frånga den tidigare bedömningen att beslut av aktuell karaktär inte ska kunna överklagas.

Mot ovanstående bakgrund anser regeringen att överklagandeförbudet enligt LSF alltjämt ska gälla. En hänvisning till den bestämmelsen bör därför tas in i lagen.

Domstolen kommer inte att pröva andra mål än ansökningar om tillstånd enligt LSF. Däremot kan det under handläggningen av sådana mål förekomma olika beslut som inte omfattas av överklagandeförbudet i LSF. För dessa beslut, t.ex. beslut att avvisa en ansökan, bör överklagandeförbudet gälla.

9 Förstöringsskyldighet och hantering av uppgifter

9.1 Utvidgad förstöringsskyldighet

Regeringens förslag: Utöver i lagen redan angivna grunder för förstöringsskyldighet ska också gälla att upptagning eller uppteckning omgående ska förstöras om innehållet avser uppgifter lämnade under bikt eller enskild själavård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för ändamål som anges i lagen.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten* och *Sveriges advokatsamfund* anser att förstörande av uppgifter inte sällan är

ägnat att försvaga rättssäkerheten och skyddet av den personliga integriteten och rekommenderar att det övervägs om det finns skäl att istället ha en ordning som innebär att uppgifter genom gallring inte längre är tillgängliga för operativ verksamhet samtidigt som uppgifterna i relevant omfattning bevaras för bland annat tillsyn och kontroll. *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen*, *Sveriges kristna råd*, *Sveriges muslimska råd* och *Svenska kyrkan Helsingborg* är starkt kritiska mot den inskränkning som görs av skyldigheten att förstöra insamlat material i samband med bikt eller enskild själavård. *Sveriges Advokatsamfund* anser att lagstiftningen innebär att advokaternas tystnadsplikt mot klienten åsidosätts eftersom all kommunikation mellan advokat och klient, med undantag för den information som omfattas av 27 kap. 22 § rättegångsbalken, kommer att kunna avlyssnas. *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* anser att den gällande lagen urholkar meddelarskyddet. *Centrum för rättvisa* anser att det tydligare ska framgå under vilka omständigheter inhämtad information får eller måste förstöras.

Skälen för regeringens förslag: I 7 § LSF finns uttryckliga bestämmelser om i vilken utsträckning inhämtad information inte får bli föremål för vidare behandling utan omgående ska förstöras. Förstöringsskyldigheten gäller sådan information som

- berör viss fysisk person och saknar betydelse för verksamheten,
- avser uppgifter beträffande vilka tystnadsplikt gäller enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen eller som omfattas av förbudet att efterforska meddelare, eller
- omfattar samtal mellan en misstänkt och dennes försvarare.

Den första grunden för förstöringsskyldighet är i princip endast ett förtydligande av vad som gäller enligt den personuppgiftslagstiftning som är tillämplig i Försvarets radioanstalts underrättelseverksamhet. Enligt lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet får nämligen endast sådana personuppgifter behandlas som behövs för att bedriva försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

De övriga förstöringsgrunderna har sitt ursprung i andra lagstadgade förbud för det allmänna att skaffa information om de angivna förhållandena, och syftar alltså till att tydliggöra att signalspaningen inte kan utnyttjas för att kringgå dessa förbud.

Bestämmelserna utgår huvudsakligen från informationsinnehållet och inte särskilda yrkesgrupper eller andra personkategorier. Det är nämligen i regel inte möjligt att på förhand göra sådana avgränsningar att information av särskilt skyddsvärd karaktär inte inhämtas. En sådan ordning skulle förutsätta att signalspaningsmyndigheten har tillgång till uppgifter om alla de personer som tillhör en sådan yrkesgrupp eller personalkategori och samtliga teleadresser och motsvarande som är hänförliga till personen i fråga. Endast genom att lägga in sådana uppgifter som exkluderande sökbegrepp i urvalssystemen kan nämligen ett inhämtningsförbud efterlevas fullt ut. Naturligtvis är det helt uteslutet att bygga upp sådana uppgiftssamlingar; det skulle innebära ett fullständigt oproportionerligt integritetsintrång i förhållande till vad som skulle kunna vinnas med åtgärden. Som regeringen utförligt har motiverat i propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet får problematiken i stället

hanteras genom en uttrycklig förstöringsskyldighet (prop. 2006/07:63 s. 104 ff.). I det sammanhanget har regeringen också uttalat att de övriga begränsningar av signalspaningen som lagen innebär utgör ett fullgott skydd med avseende på annan förtrolig kommunikation.

Vid bedömningen av omfattningen av förstöringsskyldigheten måste beaktas att en sådan skyldighet inte bör sträcka sig längre på ett visst område än på andra såvida inte mycket starka skäl föreligger. När det gäller källskyddet och efterforskningsförbudet är detta reglerat i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, och i fråga om kommunikation mellan en misstänkt och dennes försvarare finns ett uttryckligt förbud i rättegångsbalken att avlyssna sådan kommunikation i samband med hemlig teleavlyssning (27 kap. 22 § rättegångsbalken). I rättegångsbalken finns därutöver bestämmelser som begränsar vissa yrkesgruppers skyldighet att vittna om sådant som anförts av dem (36 kap. 5 §). Dessa bestämmelser motsvaras dock inte av något förbud att vid användning av hemlig teleavlyssning avlyssna sådan kommunikation, även om det naturligtvis följer begränsningar av att tillstånd till användning av hemliga tvångsmedel ska föregås av en proportionalitetsbedömning. Något absolut skydd för sådan kommunikation finns dock inte.

Även om det kan finnas anledning att förtydliga förstöringsskyldigheten i samband med signalspaning finns det mot ovanstående bakgrund mycket starka skäl som talar mot att införa absolut förstöringsskyldighet i fler fall än vad lagen redan stadgar. En utvidgning bör därför begränsas till att framhålla vikten av att i fråga om viss kommunikation göra en noggrann bedömning av behovet av uppgifterna, i förhållande till det intrång i enskilds integritet som detta medför. Det bör därvid ställas mycket höga krav för att uppgifterna ska få bevaras och behandlas. I sammanhanget bör dock betonas att information av sådan förtrolig karaktär som det rör sig om i regel kommer att förstöras redan på den generella grunden att uppgifterna saknar betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten.

Den information som – vid sidan av sådan som redan omfattas av lagens förstöringsskyldighet – har det starkaste skyddet i andra sammanhang är uppgifter som lämnas under bikt eller enskild självavård. Sådan tystnadsplikt kan varken efterges av den enskilde eller begränsas i lag (36 kap. 5 § rättegångsbalken). Av den politiska överenskommelsen från september 2008 framgår att sådan kommunikation ska åtnjuta ett förstärkt skydd vid signalspaning. Det saknas anledning att utsträcka förstöringsskyldigheten längre än till att också omfatta sådana uppgifter.

En förstöringsskyldighet avseende uppgifter lämnade vid bikt eller enskild självavården innebär, lika lite som de förstöringsgrunder som redan anges i lagen, någon långtgående skyldighet att utreda huruvida ett samtal är av den karaktär som omfattas av förstöringsskyldigheten. Signalspaningsmyndigheten ska alltså inte vidta åtgärder för att identifiera de inblandade aktörerna i de fall denna information inte redan är tillgänglig. Sådana efterforskningsåtgärder är nämligen inte försvarbara utifrån ett integritetsskyddsperspektiv, eftersom de inbegriper en kartläggning av enskilda som går långt utöver vad som är motiverat. När det direkt av innehållet i en upptagning eller uppteckning framgår att någon part agerar i egenskap av präst eller har motsvarande ställning inom ett

trossamfund måste dock naturligtvis bedömas om uppgifterna omfattas av förstöringsskyldigheten.

Av skäl som anförts ovan bör förstöringsskyldigheten inte vara absolut. En viss möjlighet att bevara uppgifterna bör finnas, men ska endast få användas mycket restriktivt. Det bör därför anges att förstöringsskyldigheten gäller såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för ändamål som anges i 1 § LSF. Den kritik mot undantaget från förstöringsskyldigheten som har framförts av *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen*, *Sveriges kristna råd*, *Sveriges muslimska råd* och *Svenska kyrkan Helsingborg* förändrar inte regeringens bedömning att det är nödvändigt att ge möjlighet att i undantags-situationer behandla även sådana uppgifter som lämnas i samband med bikt eller enskild själavård. I många av de konflikter i vilka det är aktuellt med internationella insatser med bidrag av svensk personal är religiös övertygelse en viktig drivkraft bakom olika gruppers agerande. Vid bedömningen av hotbilden från internationella terrornätverk kan heller inte bortses från den betydelse religiös övertygelse har. I samband med kartläggning av sådana företeelser kan det inte uteslutas att från under-rättelsesynpunkt väsentlig information kan lämnas under förhållanden som får anses utgöra bikt eller enskild själavård. Det är i sådana sam-manhang inte rimligt att informationen inte skulle få användas i syfte att skydda svensk personal eller avvärja hot mot svenska intressen.

När det gäller såväl de befintliga grunderna för förstöringsskyldighet som den nya grunden finns det anledning att mot bakgrund av de förslag som lämnas i lagrådsremissen om bl.a. underrättelseskyldighet till enskild framhålla att iakttagande av förstöringsskyldigheten utgör den primära integritetsskyddsmekanismen i fråga om sådan kommunikation som omfattas av skyldigheten. Det innebär att någon underrättelse-skyldighet avseende uppgifter som omfattas av förstöringsskyldighet aldrig kan aktualiseras, eftersom det skulle förutsätta att uppgifterna bevaras. Däremot är det mot bakgrund av behovet av att möjliggöra kontroll av att förstöringsskyldigheten efterlevs nödvändigt att de åtgärder som vidtas för att efterleva skyldigheten dokumenteras. Sådan dokumentation kan dock naturligtvis inte innefatta det förstörda kommu-nikationsinnehållet.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och *Sveriges advokat-samfund* har anført att förstörande av uppgifter inte sällan är ägnat att försvaga rättssäkerheten och skyddet av den personliga integriteten och rekommenderar att det övervägs om det finns skäl att istället ha en ordning som innebär att uppgifter genom gallring inte längre är tillgäng-liga för operativ verksamhet samtidigt som uppgifterna i relevant omfatt-ning bevaras för bland annat tillsyn och kontroll. Regeringen anser dock inte att det finns anledning att på detta område frånga de principer som gäller i andra sammanhang. Av 27 kap. 22 § rättegångsbalken följer att upptagning och uppteckning avseende telefonsamtal som inte får avlyss-nas, dvs. mellan den misstänkte och hans försvarare, omedelbart ska förstöras. Motsvarande gäller enligt 11 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Förstöringsskyldigheten är i 5 § lagen (2007:978) om hemlig rumsavlyssning utsträckt till att också gälla samtal eller tal där någon som yttrar sig enligt 36 kap. 5 § andra-sjätte styckena rättegångsbalken inte skulle ha kunnat höras som vittne

om det som har sagts eller på annat sätt framkommit. Det är följaktligen en etablerad princip att omedelbar förstöring ska ske av upptagningar eller uppteckningar av uppgifter som inte får omfattas av olika former av inhämtningsåtgärder. Det finns inget underlag för att i detta sammanhang göra någon annan bedömning än den som ligger bakom de redovisade bestämmelserna.

När det gäller vad *Centrum för rättvisa* har anfört om att det tydligare ska framgå under vilka omständigheter inhämtad information får eller måste förstöras anser regeringen att den nu aktuella bestämmelsen tillsammans med övriga föreslagna bestämmelser som omfattar förstörings-skyldighet tydligt anger när en sådan skyldighet föreligger. Vad som i övrigt gäller för bevarande och gallring framgår av tillämplig person-uppgiftslagstiftning, se nästa avsnitt.

De synpunkter som *Sveriges Advokatsamfund* har lämnat om advokaters tystnadsplikt samt *Svenska Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* har anfört om att lagstiftningen urholkar meddelarskyddet avser inte de förslag som lämnas i denna lagrådsremiss utan tar sikte på nu gällande lag. De överväganden som regeringen har gjort i dessa delar framgår av förarbetena till denna lagstiftning (prop. 2006/07:63 s. 104 ff.).

9.2 Hantering av personuppgifter

Regeringens förslag: För att tydliggöra att det i annan lagstiftning finns bestämmelser som reglerar behandlingen av inhämtade personuppgifter ska det i lagen tas in en hänvisning till lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* anser dock att det finns anledning att klargöra gränserna mellan lagen och personuppgiftsregleringen för FRA och förhållandet mellan kontrollmyndighetens och Datainspektionens respektive tillsynsuppdrag.

Skälen för regeringens förslag: LSF innehåller vissa bestämmelser som reglerar hanteringen av inhämtade personuppgifter, t.ex. bestämmelser om förstöring i 7 § och om förutsättningar för rapportering av uppgifter om en viss fysisk person i 8 §. Däremot innehåller lagen inte några detaljerade bestämmelser i övrigt om t.ex. grundläggande krav för behandlingen, behandling av känsliga personuppgifter, former för utlämnande, den enskildes rättigheter i samband med personuppgiftsbehandlingen, skadestånd och straff vid felaktig behandling, säkerheten vid behandling eller gallring. Det innebär dock inte att sådana bestämmelser saknas. Sedan den 1 juli 2007 gäller lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. I den lagen finns bestämmelser på alla de nämnda områdena. I förordningen (2007:261) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och

utvecklingsverksamhet finns kompletterande bestämmelser om bl.a. gallring.

Den personuppgiftsreglering som gäller för Försvarets radioanstalts underrättelseverksamhet bygger i allt väsentligt på personuppgiftslagen (1998:204) men är anpassad för den särskilda verksamheten. I fråga om t.ex. grundläggande krav på behandlingen, den enskildes rättigheter, förutsättningar för skadestånd och krav på säkerheten vid behandlingen är regleringen i princip identisk med personuppgiftslagens.

När omfattningen av skyddet för den enskildes integritet ska övervägas är det självklart oerhört väsentligt att beakta all den lagstiftning som reglerar verksamheten. Ur informationssynpunkt finns det därför ett värde i att synliggöra att det vid sidan av LSF finns ett mycket omfattande regelverk vars syfte – uttryckt i 2 § lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet – är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Mot den bakgrunden bör det i LSF tas in en hänvisning till att ytterligare bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

Kammarrätten i Stockholm har efterlyst ett klagörande av gränserna mellan lagen och personuppgiftsregleringen för FRA och förhållandet mellan kontrollmyndighetens och Datainspektionens respektive tillsynsuppdrag. När det gäller lagarnas förhållande till varandra kan konstateras att de i huvudsak täcker olika led i processen från inhämtning till rapportering. Medan LSF huvudsakligen tar sikte på inhämtningen omfattar personuppgiftslagstiftningen hanteringen av de uppgifter som har inhämtats och är under fortsatt behandling. Några konflikter föreligger inte, och i den utsträckning LSF innehåller bestämmelser som avser den fortsatta behandlingen, t.ex. bestämmelsen om rapportering, är dessa att betrakta som specialbestämmelser i förhållande till personuppgiftsregleringen. Den omständigheten att både kontrollmyndigheten och Datainspektionen har tillsynsuppgifter i förhållande till personuppgiftsbehandlingen behandlas närmare i förarbetena till den personuppgiftslagstiftning som gäller för FRA (prop. 2006/07:46 s. 99 ff.).

Bestämmelser som syftar till att skydda människors integritet i försvarsunderrättelsesammanhang finns också i förslaget till offentlighets- och sekretesslag (2009:000). Av 38 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen framgår att sekretess gäller hos Försvarets radioanstalt i underrättelse- och säkerhetsverksamheten för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men. Bestämmelsen innebär att den enskildes intressen måste beaktas vid utlämnande av uppgifter, oavsett om mottagaren är en enskild, en svensk myndighet eller sker inom ramen för internationellt samarbete. Någon hänvisning till offentlighets- och sekretesslagen bedöms dock inte vara nödvändig ur informations-synpunkt.

10 Enskilds möjlighet till information och att påkalla kontroll

10.1 Underrättelseskyldighet

Regeringens förslag: Om det vid signalspaning har använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person ska den person som sökbegreppen avser underrättas om detta. En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för försvarsunderrättelseverksamheten, dock senast en månad efter att det inhämtningsuppdrag som föranlett inhämtningen avslutades.

En underrättelse får skjutas upp, om sekretess hindrar att underrättelsen lämnas. Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att inhämtningsuppdraget avslutades, behöver någon underrättelse inte lämnas.

En underrättelse ska inte lämnas om inhämtningen uteslutande avser främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande makter.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov* och *Amnesty International* anser att avgränsningen av underrättelseskyldigheten till ”den person som sökbegreppen avser” kan ifrågasättas. Vidare ifrågasätts om inte förstöringsskyldigheten ska stå tillbaka för möjligheten att underrätta och uppgifterna i stället ska göras otillgängliga för den operativa verksamheten. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* och *Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov* ifrågasätter också att tidpunkten för underrättelseskyldighetens inträdande ska vara när det inhämtningsuppdrag inom vilket sökbegreppet använts har avslutats, eftersom det då kan dröja många år innan underrättelseskyldigheten inträder. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* har synpunkter på om förslaget till underrättelseskyldighet över huvud taget är meningsfullt och förordar att enskild ges rätt att begära en kontroll av om han eller hon har utsatts för signalspaning och om den i så fall har skett i enlighet med lag eller annan författning. *Datainspektionen* erinrar om den principiella informationskyldighet som finns i den särskilda lagstiftningen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. *Försvarets radioanstalt* ifrågasätter om den föreslagna underrättelseskyldigheten för FRA kommer fylla någon reell funktion och pekar istället på skyldigheten enligt lagen om behandling av personuppgifter i FRA:s försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet att till var och en som ansöker om det en gång per kalenderår gratis lämna besked om huruvida personuppgifter som rör den sökande behandlas eller inte. *Post- och telestyrelsen* ifrågasätter tidsfristen för lämnande av underrättelse. *Göteborgs universitet* anser att det faller sig onaturligt att i en verksamhet som har till syfte att inhämta försvarsunderrättelser regelmässigt ta aktiv kontakt med de personer som varit föremål för informationsinhämtning. *Umeå universitet* och *Svenska*

avdelningen av *Internationella Juristkommissionen* ifrågasätter om den föreslagna bestämmelsen någonsin kommer att användas och föreslår därför att antingen underrättelseskyldigheten eller tidsfristen stryks alternativt förlängs. *Uppsala universitet* anser att det i praktiken föreligger mycket begränsad rätt till underrättelse och att efterhandskontroll av en fristående myndighet med insyn i spaningsverksamheten sannolikt är det absolut viktigaste instrumentet för att garantera enskildas rättssäkerhet i denna typ av verksamhet. *Amnesty International* avstyrker att någon underrättelse inte ska behöva lämnas om underrättelse på grund av sekretess inte kunnat lämnas inom ett år från det att underrättelseuppgiftet avslutades. *Sveriges advokatsamfund* och *Svenska Journalistförbundet* anser att förslaget till underrättelseskyldighet är utformat på ett sådant sätt att skyldigheten i stort sett kan befaras bli helt utan verkan och ifrågasätter om det överhuvudtaget är meningsfullt att lagstifta på det föreslagna sättet.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund

Sedan den 1 januari 2008 gäller en underrättelseskyldighet för de brottsbekämpande myndigheterna i förhållande till enskild som under förundersökning har varit föremål för hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning (27 kap. 31 § rättegångsbalken, 8 § lagen [1995:1506] om hemlig kameraövervakning och 15 § lagen [2007:978] om hemlig rumsavlyssning). Motsvarande underrättelseskyldighet gäller också vid preventiv tvångsmedelsanvändning enligt 1 § sjätte punkten lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Underrättelseskyldigheten gäller innehavaren av den teleadress som omfattas av beslutet om hemliga tvångsmedel; i regel den misstänkte. Underrättelseskyldigheten är inte absolut utan begränsas av flera undantag. Om uppgifterna omfattas av sekretess ska underrättelsen uppskjutas till dess att sekretessen inte längre gäller, och underrättelsen får helt underlåtas om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år. Vidare är förundersökningar beträffande vissa brott helt undantagna; det innebär att Säkerhetspolisens verksamhetsområde inte omfattas av underrättelseskyldigheten. Som skäl för undantaget anförde regeringen bl.a. att verksamhetsområdet genomgående är av ett särskilt känsligt slag och att det inom ramen för Säkerhetspolisens verksamhet regelmässigt pågår långvariga utredningar som inte avgränsas av enskilda förundersökningar och att en underrättelseskyldighet skulle försvåra Säkerhetspolisens deltagande i internationellt samarbete (prop. 2006/07:133 s. 50).

Syftet med att lämna underrättelse till enskilda personer om att hemliga tvångsmedel har använts mot dem är framförallt att den enskilde ska få möjlighet att bedöma vilket integritetsintrång som åtgärden har inneburit och att reagera mot vad han eller hon kan anse har varit en rättsstridig åtgärd.

Många länder har i sin nationella straffprocessrätt grundläggande bestämmelser om att det ska lämnas underrättelse till enskilda personer

om att hemliga tvångsmedel har använts med avseende på dem. Under rättelseskyldigheten är i varierande utsträckning förenad med undantag för att inte skada den brottsutredande verksamheten.

Den politiska överenskommelse som träffades i september 2008 innebär att en underrättelseskyldighet till enskild ska införas också i fråga om signalspaning.

Allmänna utgångspunkter

När en underrättelseskyldighet i samband med signalspaning ska övervägas måste den utformas med beaktande av de förutsättningar som gäller för verksamheten och som i vissa avseenden skiljer sig väsentligt från sådan brottsutredande verksamhet för vilken underrättelseskyldighet i dag råder. I försvarsunderrättelseverksamheten finns det t.ex. till skillnad från vid straffprocessuell användning av hemliga tvångsmedel inte något sådant begrepp som förundersökning att anknyta underrättelseskyldighetens inträdande till. Försvarsunderrättelseverksamheten kan vidare vara en mycket långvarig process. Eftersom inhämtning genom signalspaning aldrig primärt får avse en viss fysisk person måste avgränsningen av den personkrets som omfattas av en underrättelseskyldighet övervägas noga. Slutligen måste en underrättelseskyldighet begränsas med hänsyn till risken för att röja de metoder och den teknik som används för inhämtningen.

Även om det alltså finns en del besvärliga frågeställningar förknippade med en underrättelseskyldighet i fråga om signalspaning finns det också starka skäl som talar för en sådan ordning. Framförallt handlar det om att åstadkomma så starka rättssäkerhetsgarantier som möjligt på området, mot bakgrund av att verksamheten till sin karaktär är svårare att avgränsa än t.ex. brottsutredning avseende ett visst konkret brott med en identifierad misstänkt, eller preventiv tvångsmedelsanvändning med de detaljerade rekvisit som anges som förutsättning för sådana åtgärder.

Det kan naturligtvis invändas att en underrättelseskyldighet måste förses med sådana undantag att underrättelser endast kommer att kunna lämnas i begränsad utsträckning. Sådana farhågor har framförts av flera remissinstanser, bl.a. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov, Försvarets radioanstalt, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Uppsala universitet, Sveriges advokatsamfund och Svenska Journalistförbundet.* Även om underrättelseskyldigheten kommer att aktualiseras i begränsad utsträckning måste dock beaktas att det inom ramen för signalspaningsverksamheten finns mycket små möjligheter att på annat sätt i efterhand erhålla information om åtgärder som har vidtagits. Även om också användningen av hemliga straffprocessuella tvångsmedel i brottsutredande verksamhet omgärdas av sekretess är ändå syftet att skaffa bevis som kan läggas fram i offentligheten i samband med en rättegång, varvid den enskilde får vetskap om de åtgärder som vidtagits. Något sådant syfte har inte signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, som ju inte leder till motsvarande åtgärder i förhållande till enskilda varigenom verksamheten offentliggörs. Vidare bedrivs

signalspaning för att kartlägga på förhand delvis okända förhållanden, till skillnad från tvångsmedelsanvändning vars syfte är att säkra bevisning mot en skäligen brottsmisstänkt person eller inhämta uppgifter som på annat sätt för brottsutredningen framåt. Det innebär med nödvändighet att regleringen av mot vad, vem eller vilka inhämtningen får riktas inte kan vara lika precis. Det är mot den bakgrunden klart att det föreligger behov av ytterligare rättssäkerhetsgarantier i samband med signalspaning. Regeringen delar därför promemorians bedömning att en principiell underrättelseskyldighet ska införas.

Vid utformningen av en underrättelseskyldighet måste dock de särskilda problem som beskrivits ovan beaktas. Därutöver tillkommer att en underrättelseskyldighet inte kan förutsätta att signalspaningsmyndigheten måste vidta särskilda åtgärder för att identifiera personer som har kommunicerat med varandra; ett sådant krav skulle innebära ett ökat integritetsintrång (prop. 2006/07:133 s. 37). Den krets mot vilka underrättelseskyldigheten ska gälla måste alltså vara bestämd på förhand. Avgränsningen kompliceras av det förhållandet att eftersom ett tillstånd till signalspaning inte riktas mot – och uttryckligen inte får avse – en enskild person måste utgångspunkten för bestämmandet av personkretsen vara en annan än tillståndet. Vidare är det lika orimligt på signalspaningsområdet som när det gäller hemliga tvångsmedel att underrättelseskyldigheten riktas mot någon som helt saknar relevans för verksamheten. Dessa frågor behandlas närmare i det följande.

En särskild fråga som har berörts av *Datainspektionen* och *Försvarets radioanstalt* är förhållandet till den principiella informationsskyldighet som finns i den särskilda lagstiftningen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Denna informationsskyldighet kan i motsats till den här föreslagna endast initieras av den enskilde, som enligt lagstiftningen har rätt att begära information om huruvida personuppgifter som rör honom eller henne behandlas eller ej (2 kap 1 § lagen [2007:259] om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet). Den här föreslagna underrättelseskyldigheten påverkar inte rätten för enskilda att begära sådan information. På ovan anförda skäl anser dock inte regeringen att den i personuppgiftslagstiftningen reglerade rätten till information är ett tillräckligt instrument för att den enskilde ska kunna tillvarata sina rättigheter.

Vilka personer ska underrättas?

Underrättelseskyldighet vid användning av hemliga tvångsmedel gäller endast i förhållande till den som är eller har varit misstänkt för brott eller, i de fall avlyssningen eller övervakningen avsett en teleadress som innehas av någon annan än den misstänkte, även innehavaren (27 kap. 31 § rättegångsbalken). Det är alltså en i förhållande till det totala antalet personer vilkas kommunikation kan komma att bli föremål för åtgärden begränsad krets som kan komma att underrättas. Den som ringer till en avlyssnad teleadress eller utan att vara innehavare använder en sådan teleadress blir inte underrättad. Med hänsyn till svårigheten att identifiera

sådana personer är detta en naturlig avgränsning (prop. 2006/07:133 s. 37).

Regeringen anser inte att det finns anledning att i detta sammanhang göra någon annan principiell bedömning av underrättelseskyldighetens omfattning än den som gjorts i samband med att underrättelseskyldighet vid användning av hemlig tvångsmedel infördes. På motsvarande sätt som vid sådan underrättelseskyldighet måste en underrättelseskyldighet vid signalspaning följaktligen begränsas till personer som varit föremål för något aktivt ställningstagande inom ramen för inhämtningen. Det bör vid genomförandet av spaningen ha bedömts att personen i fråga har betydelse för kartläggning av en viss företeelse. Till skillnad från t.ex. hemlig televyssning är signalspaningen dock inte fokuserad på en enskild individ. Inte heller finns någon motsvarighet till rekvisitet ”skäligen misstänkt”. Det ställer sig därför betydligt svårare att avgränsa den krets personer till vilken underrättelser ska lämnas, i synnerhet som dessa personer måste vara möjliga att identifiera utan ytterligare – potentiellt integritetskränkande – efterforskningsåtgärder.

Med utgångspunkt från kriterierna att personkretsen ska bestämmas utifrån en bedömning av personens relevans för inhämtningsuppdraget och att personen i fråga ska vara identifieringsbar, kan konstateras att underrättelseskyldighet inte kan aktualiseras i andra situationer än då det vid signalspaningen har använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till en fysisk person. Användningen av sådana sökbegrepp, t.ex. teledresser kopplade till en enskild, innebär typiskt sett en större risk för integritetsintrång. Kretsen är också tillräckligt tydligt avgränsad för att det ska vara möjligt att följa upp och kontrollera underrättelseskyldigheten.

Regeringen kan mot den ovan anförda bakgrunden inte dela den syn som framförts av *Justitiekanslern, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov* och *Amnesty International* att underrättelse borde lämnas till den som varit utsatt för ett intrång i sina förtroliga kommunikationer. En underrättelseskyldighet med sådan utgångspunkt skulle inte vara möjligt att administrera och skulle kräva så omfattande efterforskningsåtgärder att dessa inte skulle stå i någon proportion till nyttan ur integritetsskyddssynpunkt. Försvarsunderrättelseverksamheten kräver inte nödvändigtvis att en enskild person kan identifieras; att så ändå skulle behöva ske endast i syfte att möjliggöra underrättelse är inte rimligt.

Uppgifter som är av överskottscharakter och därför omfattas av förstöringsskyldighet bör inte läggas till grund för någon underrättelse. Skyddet för den enskildes integritet tillgodoses i detta avseende genom förstöringsskyldigheten och kontrollen av att denna efterlevs. Regeringen har närmare behandlat den av *Justitiekanslern, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov* och *Amnesty International* berörda frågeställningen om förhållandet mellan förstöringsskyldighet och bevarande i syfte att underlätta kontroll i avsnitt 9.1.

När ska underrättelsen lämnas och vad ska den innehålla?

En underrättelse bör naturligtvis lämnas så snart det kan ske. I regel är det dock inte möjligt att lämna någon underrättelse i omedelbar anslutning till inhämtningen, eftersom detta skulle skada den pågående verksamheten. Tidpunkten för underrättelseskyldighetens inträdande bör kopplas till en tidpunkt då det typiskt sett kan finnas förutsättningar för att lämna en underrättelse utan att det skadar verksamheten. En sådan tidpunkt är, så som framhålls i promemorian, när det inhämtningsuppdrag inom vilket sökbegreppen använts är avslutat. Först när ett sådant uppdrag är avslutat är det rimligt att en underrättelse lämnas, om övriga förutsättningar är uppfyllda. Promemorians förslag innebär att det av praktiska skäl ska föreskrivas att underrättelsen ska lämnas senast en månad efter den aktuella tidpunkten. Det bör i sammanhanget anmärkas att även om tillstånd för ett enskilt inhämtningsuppdrag endast gäller i högst sex månader kan tillståndet förlängas. I vissa fall kan föreligga behov av kartläggning av en och samma företeelse under mycket lång tid. Underrättelseskyldigheten inträder alltså först en månad efter det att något behov av inhämtning kring företeelsen inte längre föreligger.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov och Post- och telestyrelsen har ifrågasatt den föreslagna tidpunkten för underrättelseskyldighetens inträdande och anfört att det kan dröja många år innan underrättelseskyldigheten inträder. Det torde vara en riktig bedömning att det i vissa fall kan dröja lång tid innan underrättelseskyldighet inträder. Det är å andra sidan inte möjligt att föreskriva någon underrättelseskyldighet i förhållande till personer vilkas kommunikation alltjämt är relevant för pågående inhämtningsuppdrag. En sådan underrättelse skulle naturligtvis omintetgöra möjligheten till fortsatt inhämtning. Regeringen anser att det vore lika orimligt att kräva att underrättelser lämnas under pågående inhämtningsuppdrag som att ställa krav på underrättelse om användning av hemliga tvångsmedel innan den aktuella förundersökningen är avslutad. Det förtjänar att erinras om att den omständigheten att Säkerhetspolisens utredningar i regel är långvariga är ett av skälen till att någon underrättelseskyldighet överhuvudtaget inte gäller i fråga om tvångsmedelsanvändning inom ramen för dessa. Regeringen ansluter sig därför till promemorians förslag.

Vid underrättelse om användning av hemliga tvångsmedel gäller att någon underrättelse inte behöver lämnas om det med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse. Det kan t.ex. gälla i sådana situationer då det står klart att den enskilde på annat sätt har fått kännedom om det förhållande som underrättelsen avser. Det som avses är t.ex. att den misstänkte får kännedom i samband med att information från tvångsmedelsanvändningen åberopas som bevis i domstol. Signalspaningsverksamheten bygger på att den enskilde normalt sett aldrig ska få information om att verksamhet har bedrivits i förhållande till honom eller henne. Någon motsvarande bestämmelse ska därför inte gälla vid signalspaning.

Underrättelseskyldigheten bör omfatta uppgift om att signalspaningen ägt rum, syftet med verksamheten samt under vilken tidsperiod inhämtningen skett.

Undantag från underrättelseskyldigheten

En ovillkorlig underrättelseskyldighet skulle naturligtvis innebära stor risk för att försvarsunderrättelseverksamheten skadas. En underrättelse avslöjar inte bara verksamhetens inriktning och därmed Sveriges underrättelsebehov, utan också inhämtningskapacitet och teknisk förmåga. Det är därför nödvändigt att bestämmelser om underrättelseskyldighet förses med undantag. Om sådana undantag inte införs, vilket förordats av *Amnesty International*, skulle insynen i signalspaningens förutsättningar få sådan omfattning att verksamheten inte längre skulle kunna bedrivas effektivt. Undantagen bör utgå från det sekretesskydd som gäller för verksamheten och utformas på ett sådant sätt att någon underrättelse inte behöver lämnas så länge sekretessen kvarstår.

De sekretessbestämmelser som framförallt kommer i fråga är utrikessekretessen enligt 15 kap. 1 § förslaget till offentlighets- och sekretesslag och försvarssekretessen enligt 15 kap. 2 § samma lag. Med hänsyn till att sådan sekretess kan bestå under lång tid är det rimligt att, liksom är fallet beträffande underrättelseskyldighet avseende användning av hemliga tvångsmedel, föreskriva en tidsfrist efter vilken underrättelse inte behöver lämnas om sekretessen fortfarande består. I promemorian har föreslagits att tidsfristen ska vara lika lång som i fråga om hemliga tvångsmedel, dvs. ett år, och att om ingen underrättelse har kunnat lämnas under den tiden ska underrättelsen få underlätas. Regeringen anser att tidsfristen är väl avvägd och finner inte anledning att, så som *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* föreslagit, överväga någon annan tidsfrist.

Det är inte rimligt att föreskriva underrättelseskyldighet i situationer beträffande vilka det på förhand kan bedömas att någon underrättelse i praktiken aldrig kommer att kunna lämnas på grund av sekretess. På motsvarande sätt som det i fråga om underrättelseskyldighet vid användning av hemliga straffprocessuella tvångsmedel föreskrivs undantag för sådan användning inom Säkerhetspolisens verksamhet, måste vissa generella undantag göras också beträffande signalspaningen.

En situation i vilken det typiskt sett aldrig kan aktualiseras att lämna någon underrättelse är när den person i fråga om vilken sökbegrepp använts är en politisk eller militär befattningshavare i ett annat land. Sådana uppgifter skulle i princip alltid omfattas av utrikes- och/eller försvarssekretess. Så länge den kommunikation som inhämtas begränsar sig till sådant som t.ex. endast angår ett annat lands inre eller yttre angelägenheter fyller en underrättelse heller ingen funktion ur ett integritets-skyddsperspektiv. En underrättelse ska därför inte lämnas om inhämtningen uteslutande avser främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande makter. Med främmande makts förhållanden avses här sådant som är hänförligt till det allmännas handlande, inte enskilda utlänningsars förehavanden som inte kan hänföras till agerande för den främmande maktens räkning.

Vem ska lämna underrättelsen

Underrättelseskyldigheten bör ligga på signalspaningsmyndigheten, eftersom det är där underlag för bedömning av om uppgiftsskyldighet

föreligger finns. Signalspaningsmyndigheten är också bäst lämpad att göra prövningen av om sekretess hindrar att en underrättelse lämnas. Det ligger dock i sakens natur att signalspaningsmyndighetens bedömning av sekretessfrågan ofta måste ske i samråd med den inriktande myndighet som i många fall kan kasta ytterligare ljus över sekretessbehovet och vilken skada lämnandet av en underrättelse skulle medföra.

10.2 Utredningsskyldighet

Regeringens förslag: Kontrollmyndigheten ska vara skyldig att på begäran av en enskild person kontrollera om hans eller hennes kommunikation har inhämtats i samband med signalspaning och ska därvid utreda om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Kammarrätten i Stockholm* anser att det bör klargöras om motsvarande skyldighet för kontrollmyndigheten ska gälla för det fall lagstridig personuppgiftsbehandling framkommer inom ramen för myndighetens allmänna tillsynsuppdrag och menar att så bör vara fallet, vilket kan regleras närmare i förordning. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* och *Sveriges advokatsamfund* anser att förslaget ska kompletteras med en skyldighet att agera med anledning av de uppgifter som kan framkomma vid myndighetens kontroll. *Datainspektionen* har påtalat att vissa formuleringar i promemorian kan uppfattas som motsägelsefulla. *Amnesty International* motsätter sig förslaget att en enskild som faktiskt varit föremål för signalspaning, men där kontrollmyndigheten bedömer att denna skett lagenligt, ska få samma svar vid en förfrågan som en person som inte utsatts för signalspaning.

Skälen för regeringens förslag: En underrättelseskyldighet är ett otillräckligt medel för att ge enskilda möjlighet att tillvarata sin rätt. Genom att underrättelseskyldigheten är begränsad i de fall sekretess föreligger för uppgifterna kommer underrättelser i många fall överhuvudtaget inte kunna lämnas. Av de skäl som redovisats ovan måste en underrättelseskyldighet också vara begränsad i fråga om den krets av personer som omfattas. En underrättelse kan med hänsyn till verksamheten inte heller vara så utförlig att den enskilde alltid kan dra slutsatser om huruvida åtgärden har varit lagligen grundad. Den bedömningen måste göras av ett fristående och självständigt kontrollorgan. I promemorian har föreslagits att sådana utredningar ska kunna initieras av den enskilde, på motsvarande sätt som gäller i fråga om användning av hemliga straffprocessuella tvångsmedel (3 § lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet).

Försvarets underrättelsenämnd har till uppgift att kontrollera signalspaningsverksamheten, särskilt med avseende på användningen av sökbegrepp, förstöring av vissa typer av uppgifter och rapportering av underrättelser. Nämnden kan också besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska

förstöras. Nämnden kan naturligtvis också agera på annat sätt, t.ex. genom att vidarebefordra sina iakttagelser till andra myndigheter med befogenheter att vidta olika former av åtgärder.

Beslut av Försvarets underrättelsenämnd kan aktualiseras i samband med löpande kontroll på nämndens eget initiativ eller efter särskilda kontrollåtgärder som föranletts av upplysningar som t.ex. lämnats av integritetsskyddsrådet vid FRA. Som regeringen har konstaterat står det dock naturligtvis nämnden fritt att agera på grundval av information oavsett varifrån den kommer, vilket också innefattar påpekanden från enskilda (prop. 2006/07:63 s. 188).

Regeringen delar promemorians bedömning att det i syfte att tydliggöra att kontrollmyndigheten ska genomföra kontroller på begäran av enskilda bör skapas en uttrycklig lagreglerad möjlighet för den enskilde att vända sig till myndigheten för att få utrett i vilken utsträckning han eller hon varit föremål för otillåtna inhämtningsåtgärder genom signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Myndigheten bör därför vara skyldig att på begäran av den enskilde kontrollera om hans eller hennes kommunikation har inhämtats i samband med signalspaning och om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. Som *Kammarrätten i Stockholm* har påpekat ska lagenligheten inte endast bedömas med utgångspunkt från LSF utan också vad som är föreskrivet i fråga om behandling av personuppgifter. Att kontrollmyndigheten har ansvar för att kontrollera också personuppgiftsbehandlingen framgår av myndighetens instruktion (3 § förordningen [2007:852] med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd).

Med inhämtning avses i sammanhanget att ett meddelande genom urvalsprocessen med sökbegrepp blivit tillgängligt för signalspaningsmyndigheten för vidare bearbetning och analys. En sådan utredning bör kunna ske utan hinder av den sekretess som kan föreligga. En annan sak är att sekretesskäl kan medföra att utredningens resultat helt eller delvis inte kan lämnas ut till den enskilde.

Med hänsyn till att behovet av sekretess kring verksamheten medför stora svårigheter för den enskilde att få information, är det inte lämpligt att kräva av den enskilde att han eller hon kan prestera något mer omfattande underlag. Naturligtvis är dock de utredningsåtgärder som kontrollmyndigheten kan vidta avhängiga vilken information den enskilde kan tillhandahålla. Om den enskilde enbart lämnar uppgift om sitt namn är t.ex. utredningsmöjligheterna begränsade.

Kontrollmyndighetens utredning bör normalt utmynna i ett besked till den enskilde om huruvida det i samband med signalspaning har förekommit något otillbörligt som berört honom eller henne. Om myndigheten efter sin utredning kan konstatera att ingen signalspaning över huvudtaget har förekommit eller att signalspaning visserligen har förekommit men skett lagenligt, bör den enskilde få det svaret av myndigheten att inget otillbörligt har skett. Detta är motsvarande ordning som regeringen har ansett bör tillämpas i samband med motsvarande utredningsskyldighet för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (prop. 2006/07:133 s. 70). Det finns enligt regeringens mening inte anledning att, så som *Amnesty International* förordat, frångå denna ordning i nu aktuellt sammanhang. I annat fall skulle t.ex. företrädare för främmande

makt som varit föremål för lagenlig signalspaning kunna utnyttja utredningsskyldigheten för att kartlägga svensk underrättelseverksamhet.

Om myndigheten i stället 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.

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. Har kontrollmyndigheten funnit förhållanden som kan innebära att en tjänsteman vid signalspaningsmyndigheten har begått ett brott, bör således anmälan om detta göras till Åklagarmyndigheten. Kan de uppgifter myndigheten har erhållit innebära att staten är skadeståndsskyldig gentemot enskild, bör detta anmälas till den myndighet som enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten ska handlägga ett sådant ärende. Om myndigheten påträffar förhållanden som kan bedömas innebära att personuppgiftsbehandling har skett utan stöd i lag, bör detta anmälas till Datainspektionen. Eventuella andra missförhållanden bör på motsvarande sätt anmälas till annan behörig myndighet. Som konstateras i promemorian bör detta närmare regleras i förordning. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens* och *Sveriges advokatsamfunds* synpunkter att förslaget ska kompletteras med en skyldighet att agera med anledning av de uppgifter som kan framkomma vid myndighetens kontroll kommer alltså, så som anges i promemorian, att tillgodoses genom förordningsreglering på motsvarande sätt som är fallet beträffande Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

10.3 Skadestånd

Regeringens bedömning: Det saknas anledning att föreslå några ändringar i fråga om grunderna för statens skadeståndsansvar.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot bedömningen. *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* anser att statens skadeståndsskyldighet vid brott mot Europakonventionen bör lagregleras.

Skälen för regeringens bedömning: I 3 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207) föreskrivs att den som har arbetstagare i sin tjänst ska ersätta personskada eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten samt ren förmögenhetsskada som arbetstagaren i tjänsten vållar genom brott. I 3 kap. 2 § skadeståndslagen finns bestämmelser om det allmännas ansvar vid felaktig myndighetsutövning. Staten eller en kommun är skyldig att ersätta en enskild för personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som den enskilde har vållats genom begångna fel eller försummelse vid myndighetsutövning för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Det allmänna är även skyldigt att ersätta en enskild för allvarlig kränkning genom brott som innefattar

angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära, om brottet innefattar fel eller försummelse vid myndighetsutövning (jfr 2 kap. 3 § skadeståndslagen). Den enskilde har alltså rätt till ersättning för den kränkning som han eller hon drabbas av till följd av myndighetsutövning som innefattar olagligt brytande av post- eller tele-hemlighet eller intrång i förvar eller olovlig avlyssning. Det kan noteras att det inte krävs att någon döms för brottet. Det är tillräckligt att den skadeståndsgrundande handlingen objektivt sett utgör brott.

En enskild tjänsteman som vid myndighetsutövning uppsåtligen eller av oaktsamhet har åsidosatt vad som gäller för hans eller hennes uppgift ska dömas för tjänstefel om gärningen inte är ringa. Är gärningen straffbelagd enligt någon annan bestämmelse ska dock den bestämmelsen tillämpas (20 kap. 1 § brottsbalken). Det innebär bl.a. att avlyssning som sker uppsåtligen utan stöd av lag ska straffas enligt straffbestämmelsen om brytande av telehemlighet (4 kap. 8 § brottsbalken).

Den som vållar ren förmögenhetsskada genom brott ska ersätta skadan (2 kap. 2 § skadeståndslagen). För skada som en arbetstagarare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten är han eller hon ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagararens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter (4 kap. 1 § skadeståndslagen). Avsikten är att den skadelidande ska kunna rikta sitt skadeståndskrav mot skadevållarens arbetsgivare.

Av Högsta domstolens praxis följer vidare att i den mån Sverige har en förpliktelse att gottgöra överträdelser av Europakonventionen och sådan gottgörelse inte kan ske genom tillämpning av nationell skadeståndsrätt ens efter fördragskonform tolkning, ska förpliktelsen uppfyllas genom att skadestånd döms ut utan stöd i nationella lag (NJA 2005 s. 462, NJA 2007 s. 295 och NJA 2007 s. 584). I praktiken innebär denna princip att en allmän domstol kan förplikta staten att utge både ekonomiskt och ideellt skadestånd till en enskild om det skett en kränkning av Europakonventionen. Även Justitiekanslern kan besluta om sådant skadestånd.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att signalspaning som har skett i strid med lag kan medföra skadeståndsskyldighet för det allmänna på flera olika grunder. Däremot torde inte signalspaning som beslutas och verkställs i laga ordning och bedrivs i enlighet med Europakonventionen kunna grunda en rätt till skadestånd. Det gäller även oavsett om signalspaningen lett till att relevanta underrättelser kunnat rapporteras. Det finns ingen anledning att utvidga statens skadeståndsansvar på detta område.

11 Kontrollmyndigheten

<p>Regeringens förslag: Kontrollmyndigheten ges en mer utpräglad rättslig karaktär för att kunna hantera de uppgifter som de föreslagna ändringarna innebär.</p>

Regeringens bedömning: Försvarets underrättelsenämnd bör utgöra grunden för kontrollmyndigheten men bör ges ett namn som bättre beskriver dess roll.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov* anser att det bör övervägas att slå ihop den kontrollmyndighet för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som föreslås i promemorian med Säkerhets- och integritetsskydds nämnden. *Datainspektionen* anser det vore önskvärt med ett förtydligande av var gränsen mellan inspektionens respektive Försvarets underrättelsenämnds tillsynsansvar går. *Umeå universitet* vill öppna för att kontrollmyndigheten ska få möjlighet att begära att inhämtning ska upphöra eller att inhämtade uppgifter ska förstöras även där ett insamlingsuppdrag har förhandsgodkänts av Försvarsunderrättelsedomstolen, t.ex. genom att kontrollmyndigheten får begära att Försvarsunderrättelsedomstolen gör en förnyad prövning utifrån myndighetens granskningsresultat. *Uppsala universitet* anser att kontrollmyndighetens roll visavi Försvarsunderrättelsedomstolen är oklar och ifrågasätter om myndigheten, i och med att den inte ska överpröva domstolens beslut, utgör ett ”effektivt rättsmedel” i Europakonventionens mening. *Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen* betonar vikten av att den kontrollmyndighet som ska inrättas både ges de resurser och den kompetens som erfordras för att uppfylla den roll som den bör spela i det övervakningssystem som den införda lagen kräver. *Sveriges Advokatsamfund* frågar sig hur kontrollmyndighetens mandat ska förhålla sig till Post- och telestyrelsens ansvar som tillsynsmyndighet enligt lagen om elektronisk kommunikation och till Datainspektionens tillsyn enligt lagen om behandling av personuppgifter i FRA:s försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. *Svenska Journalistförbundet* anser att riksdagen ska utse ledamöterna i nämnden.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Kontrollmyndighetens uppgifter anges i 10 § LSF. Där anges att myndigheten ska kontrollera efterlevnaden av lagen och särskilt granska sökbegrepp, förstöring och rapportering. Vidare regleras att det inom myndigheten ska finnas en enhet som fattar beslut om 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 lagen eller utgör ett intrång i enskildas rättigheter som inte står i rimlig proportion till verksamhetens syften. Denna enhet inom myndigheten regleras på ett sätt som motsvarar vad som föreskrivs i fråga om tillståndsmyndighetens sammansättning, dvs. att ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare, att övriga ledamöter utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen samt att alla ledamöter ska förordnas för minst fyra år.

I avsnitt 7.1 har behandlats förslag som syftar till att tydliggöra att tillstånds- respektive kontrollfunktionen ska vara helt självständiga i förhållande till varandra och att tillståndsprövningen ska anföras en

domstol. Det finns emellertid anledning att överväga ytterligare förändringar av kontrollmyndighetens funktion, bl.a. mot bakgrund av de förslag som lämnas i avsnitt 10.2. Uppgiften att på begäran av enskild utreda huruvida något otillbörligt ägt rum i samband med signalspaning ställer delvis andra krav på verksamheten än vad som hittills gällt. Den rättsliga funktionen hos kontrollmyndigheten blir tydligare och kräver anpassningar av organisationen. Den särskilda sammansättning som föreskrivs i lagen bör därför inte bara gälla den enhet som fattar vissa beslut, utan nämnden som helhet. Det innebär bl.a. att kravet att ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare kommer att gälla nämnden som sådan.

Den beslutande funktionen inom myndigheten, nämnden, bör även fortsättningsvis ha samma antal ledamöter som Försvarets underrättelsenämnd hittills haft. Regeringen kommer därför att i förordning meddela föreskrifter om krav på beslutförhet etc. i samband med de olika beslut som nämnden ska fatta.

Försvarets underrättelsenämnd har till uppgift att kontrollera försvarsunderrättelseverksamheten inte bara vid Försvarets radioanstalt utan också vid de övriga myndigheter som bedriver sådan verksamhet. Detta förhållande bör bestå. Den kontroll som riktas mot annan verksamhet behöver dock inte regleras i lag utan kan som hittills regleras i myndighetens instruktion. För att förtydliga att försvarsunderrättelseverksamheten inte är en angelägenhet endast för Försvarsmakten – även om denna myndighet också bedriver sådan verksamhet – bör myndigheten få ett nytt namn som bättre återspeglar dess uppgifter och ansvarsområde och som tydliggör att myndigheten är självständig i förhållande till den kontrollerade verksamheten.

För att säkerställa principen om domstolarnas självständighet har i promemorian föreslagits att det ska tydliggöras att Försvarsunderrättelse-domstolens verksamhet inte omfattas av myndighetens kontroll. *Umeå universitet* och *Uppsala universitet* är av annan mening och har förespråkat att domstolen ska omfattas av kontrollen. Uppsala universitet har anfört att detta skulle vara en förutsättning för att kontrollmyndighetens verksamhet ska kunna uppfattas som ett effektivt rättsmedel. Regeringen delar inte denna uppfattning och hänvisar till det ställningstagande som tidigare gjorts angående Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens roll i förhållande till domstolarna (prop. 2006/07:133 s. 62). Regeringen konstaterade i det sammanhanget att det skulle strida mot den dömande maktens grundlagsfästa självständighet att låta tillsyn motsvarande den här aktuella omfatta också domstolarnas verksamhet.

För att tydliggöra att det i kontrollmyndighetens uppgifter eller befogenheter inte ingår att överpröva Försvarsunderrättelse-domstolens ställningstaganden måste regleringen av befogenheten att besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras justeras. Av lagen bör uttryckligen framgå att sådana beslut bör aktualiseras om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med tillstånd meddelat enligt lagen. Eftersom all inhämtning kommer att föregås av tillståndsprövning och alltså underkastas en förhandsprövning av domstol, finns inte något behov av att ange någon annan förutsättning för när de angivna befogenheterna kan utnyttjas. Kontrollmyndigheten ska alltså inte kunna vidta de

nämnda åtgärderna om inhämtning genomförs helt i enlighet med ett tillstånd; i det fallet finns inte utrymme för att göra någon annan bedömning än den domstolen har gjort i fråga om inhämtningens lagenlighet och proportionalitet.

I sammanhanget bör anmärkas att kontrollmyndighetens ansvar också omfattar att behandlingen av personuppgifter hos signalspaningsmyndigheten är förenlig med lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (se avsnitt 9.2). I uppgiften ingår bl.a. att kontrollera att behandlingen av personuppgifter inte går utöver de ändamål för behandlingen som anges i den lagen.

Datainspektionen och *Sveriges Advokatsamfund* har ställt frågan hur kontrollmyndighetens mandat förhåller sig till Datainspektionens tillsyn enligt lagen om behandling av personuppgifter i FRA:s försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Regeringen har tidigare berört denna fråga i anslutning till den aktuella personuppgiftslagstiftningen (prop. 2006/07:46 s. 102). Förslagen i lagrådsremissen förändrar inte den bedömning som där redovisas. Advokatsamfundet har också berört förhållandet mellan kontrollmyndighetens uppgifter och Post- och telestyrelsens ansvar som tillsynsmyndighet enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Inte heller detta förhållande påverkas av förslagen i lagrådsremissen. Det kan emellertid konstateras att de bestämmelser i lagen om elektronisk kommunikation som möjliggör inhämtning genom signalspaning uteslutande riktar sig mot operatörerna. Operatörerna är föremål för Post- och telestyrelsens tillsynsansvar. Kontrollmyndigheten enligt LSF har inte möjlighet att utöva tillsyn över andra än de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet. Någon överlappning mellan tillsynsuppgifterna föreligger alltså inte.

Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov har föreslagit att kontrollmyndigheten ska slås samman med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Förslaget har sin utgångspunkt i det arbete utredningen bedriver angående polisiära underrättelsebehov. Regeringen har dock inte anledning att i detta sammanhang föregå den beredningen.

12 Sekretess

12.1 Sekretess hos kontrollmyndigheten

Regeringens förslag: Nya bestämmelser om sekretess hos kontrollmyndigheten införs. Sekretess ska gälla för uppgifter som kontrollmyndigheten tar emot från myndigheter i samma omfattning som sekretess gäller hos de myndigheterna.

Uppgifter som kontrollmyndigheten tar emot direkt från enskilda omfattas av sekretess under vissa förutsättningar. Om en sekretessbestämmelse till skydd för enskilda personliga förhållanden skulle ha varit tillämplig på uppgifterna hos den myndighet som ärendet får anses avse, ska sekretessbestämmelsen tillämpas också hos nämnden. Utrikes- och försvarssekretess ska bara gälla för uppgift som lämnats

av en enskild till kontrollmyndigheten om det kan antas att riket skulle lida betydande skada om uppgiften röjs.

Om kontrollmyndigheten tar emot uppgifter direkt från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation och en sekretessbestämmelse skulle ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, ska sekretessbestämmelsen tillämpas också hos nämnden.

Regeringens bedömning: Någon ändring i regleringen avseende rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör inte göras.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer i sak med regeringens men är utformat med utgångspunkt från sekretesslagen (1980:100).

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Länsrätten i Stockholms län* har vissa lagtekniska synpunkter. *Datainspektionen* konstaterar att det kan uppstå skillnader mellan vad kontrollmyndigheten och Datainspektionen kan offentliggöra eftersom någon motsvarande bestämmelse inte finns för Datainspektionens tillsynsverksamhet. *Försvarsmakten* anser att det inte är rimligt att en uppgift som omfattas av sekretess skulle bli offentlig vid myndigheten för det fall att skadan inte skulle vara betydande och att enbart förutsättningen att en enskild känt till uppgiften inte ensamt bör ligga till grund för ett offentliggörande av sådana uppgifter.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: I promemorian föreslogs ändringar i sekretesslagen (1980:100). Sedan dess har regeringen beslutat propositionen Offentlighets- och sekretesslag (prop. 2008/09:150). I propositionen föreslås att sekretesslagen ska ersättas av en ny lag, offentlighets- och sekretesslagen (2009:000). Den nya lagen, som föreslås träda i kraft den 30 juni 2009, utgör en omarbetning av sekretesslagen i syfte att göra regleringen mer lättförståelig och lättillämpad. De förslag som regeringen nu lämnar föreslås därför, till skillnad från vad som föreslogs i promemorian, utgöra en ändring i den föreslagna offentlighets- och sekretesslagen.

Riksdagen beräknas behandla prop. 2008/09:150 inom kort. Mot denna bakgrund och för att underlätta läsförståelsen hänvisas vid beskrivningar av gällande rätt till den föreslagna offentlighets- och sekretesslagen. I prop. 2008/09:150 finns i bilagorna 7 och 8 jämförelsetabeller mellan sekretesslagen och offentlighets- och sekretesslagen.

Kontrollmyndighetens uppgift avser verksamhet som är omgärdad av stark sekretess. De operativa myndigheternas uppgiftsskyldighet gentemot kontrollmyndigheten är utan undantag. Vid sin granskning kan kontrollmyndigheten inte bara ta emot uppgifter från de myndigheter som tillsynen avser utan även från andra myndigheter. Även enskilda kommer genom anmälningar kunna lämna kontrollmyndigheten uppgifter. Slutligen kan det förekomma att kontrollmyndigheten tar emot uppgifter från utländska myndigheter och organisationer.

Primära sekretessbestämmelser hos kontrollmyndigheten

Bestämmelserna om sekretess i sekretesslagen och i förslaget till offentlighets- och sekretesslag gäller normalt inte hos samtliga myndigheter utan har vanligen utformats med ett avgränsat tillämpningsområde. En sekretessbestämmelse som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten, omfattar en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten kallas *primär sekretessbestämmelse* (3 kap. 1 § förslaget till offentlighets- och sekretesslag). En *bestämmelse om överföring av sekretess* innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till (3 kap. 1 §). En sekretessbestämmelse som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess kallas för *sekundär sekretessbestämmelse* när den tillämpas hos den mottagande myndigheten (3 kap. 1 §).

Om en sekretessbestämmelse gäller för vissa uppgifter oavsett var uppgifterna finns är bestämmelsen en primär sekretessbestämmelse för alla myndigheter som hanterar sådana uppgifter. Detta gäller bland annat bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess (15 kap. 1 och 2 §§ förslaget till offentlighets- och sekretesslag) och bestämmelsen om sekretess till skydd för uppgift hänförlig till ärende om kvalificerad skyddsidentitet (18 kap. 5 §). Det finns också vissa bestämmelser om sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden som utgör primära sekretessbestämmelser hos alla myndigheter (21 kap. förslaget till offentlighets- och sekretesslagen). Däremot är t.ex. bestämmelsen till skydd för enskildas intressen i försvarsunderrättelseverksamhet (38 kap. 4 §) utformad på ett sådant sätt att den inte är en primär sekretessbestämmelse hos kontrollmyndigheten.

Om en myndighet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos den mottagande myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 §). Om så inte är fallet blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten. Om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos en myndighet och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera sekretessbestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, har som huvudregel de senare bestämmelserna företräde (7 kap. 3 §).

Sekundära sekretessbestämmelser hos kontrollmyndigheten

Om en myndighet i sin tillsynsverksamhet från en annan myndighet får en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten (11 kap. 1 § förslaget till offentlighets- och sekretesslag). Detta innebär att sekretessbestämmelser som hos de granskade myndigheterna är primärt tillämpliga på uppgifter som överlämnas till kontrollmyndigheten, t.ex. 38 kap. 4 §, ska tillämpas som sekundära sekretessbestämmelser på de

överlämnade uppgifterna hos kontrollmyndigheten. Bestämmelsen om överföring av sekretess är även tillämplig vid uppgiftslämnande från andra myndigheter än de granskade myndigheterna till kontrollmyndigheten.

Myndigheternas uppgiftsskyldighet

Sekretess hindrar inte att myndigheter lämnar uppgift till andra myndigheter, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § första stycket förslaget till offentlighets- och sekretesslag). Sekretess hindrar inte heller i andra fall att uppgift lämnas till en myndighet om uppgiften behövs hos den senare myndigheten för tillsyn över den myndighet där uppgiften förekommer (10 kap. 17 §). Syftet med denna bestämmelse är att möjliggöra för befattningshavare att, utan hinder av föreliggande sekretess, lämna Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och andra myndigheter som utövar tillsyn över myndigheten uppgifter i större utsträckning än vad tillsynsmyndigheten har begärt. Således får en befattningshavare, på eget initiativ, lämna dessa tillsynsmyndigheter hemliga uppgifter t.ex. i anslutning till en anmälan om missförhållanden inom förvaltningen.

Av 6 § förordningen (2007:852) med instruktion för Försvarets underrettelsenämnd framgår att en uppgiftsskyldighet gäller för berörda myndigheter.

Med stöd av de nämnda bestämmelserna kan alltså uppgifter lämnas till kontrollmyndigheten för dess tillsyn utan hinder av sekretess.

En ny sekretessbestämmelse

Som framgår ovan överförs den sekretess som gäller för uppgifter hos de granskade myndigheterna, liksom hos andra myndigheter, till kontrollmyndigheten när myndigheterna lämnar uppgifter till kontrollmyndigheten (11 kap. 1 § första stycket förslaget till offentlighets- och sekretesslag). Kontrollverksamheten har hittills bedrivits på ett sådant sätt att endast sådana uppgifter har förekommit hos nämnden. Bestämmelser om överföring av sekretess är dock inte tillämpliga på uppgifter som lämnas direkt av enskilda.

Genom de förslag som redogörs för i avsnitt 10.2 kommer kontrollmyndigheten få ta emot uppgifter från enskilda bl.a. i samband med att anmälningar inges till myndigheten. Eftersom det inte finns någon sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden som särskilt tar sikte på kontrollmyndigheten kommer i många fall inte någon sekretess att gälla hos kontrollmyndigheten för sådana uppgifter. Handlingar som lämnas in till kontrollmyndigheten från enskilda kan innehålla uppgifter som är känsliga för den enskilde själv eller för någon annan person.

För att uppgifter som kontrollmyndigheten tar emot från en enskild ska omfattas av sekretess till skydd för den enskilde i vidare utsträckning än vad som följer av 21 kap. förslaget till offentlighets- och sekretesslag och vissa andra sekretessbestämmelser behövs alltså särskilda regler om detta. Sådana regler finns redan i dag när det gäller

Justitieombudsmannen och Justitiekanslern (42 kap. 2 § förslaget till offentlighets- och sekretesslag) samt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (42 kap. 6 §). En sekretessregel till skydd för enskildas personliga förhållanden i fråga om uppgift som kontrollmyndigheten tar emot av enskild bör, med hänsyn till de känsliga uppgifter som det kan vara fråga om, utformas på motsvarande sätt som i fråga om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, dvs. utan begränsningen att det ska kunna antas att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider betydande men om uppgiften röjs. Får nämnden en uppgift från en enskild och skulle en sekretessbestämmelse till skydd för enskilds personliga förhållanden ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, ska alltså den sekretessbestämmelsen tillämpas också hos nämnden.

I promemorian föreslås att det i fråga om utrikes- och försvarssekretess bör gälla en begränsad sekretess av samma slag som den sekretess som för närvarande gäller hos Justitieombudsmannen och Justitiekanslern i fråga om samma sekretess. *Försvarsmakten* och *Länsrätten i Stockholms län* har ifrågasatt förslaget i denna del. Regeringen anser dock att det i detta avseende bör gälla samma grundläggande principer för nu aktuell verksamhet som i övrig tillsyns- och kontrollverksamhet som är föremål för särskild sekretessreglering. Skälet för att det inte ska gälla en starkare sekretess för uppgift som har lämnats av den enskilde är att de uppgifter som den enskilde lämnar i t.ex. en anmälan – vare sig de härrör från en myndighet eller inte – redan är spridda utanför den sekretesskyddade verksamheten i och med att uppgifterna kommer från en enskild och inte från en myndighet. Det är då viktigt för det allmänna förtroendet för kontrollmyndigheten att den relativt generöst kan offentliggöra vilka förhållanden som enskilda har anmält till den. Det är enligt regeringens uppfattning inte rimligt att göra någon skillnad i regleringen av sekretessen hos kontrollmyndigheten beroende på vilket förhållande den enskilde som lämnat uppgiften har till den myndighet som uppgiften berör. Det förhållande *Försvarsmakten* tar upp, att den enskilde är eller har varit anställd hos en myndighet som föremål för kontroll, är inte specifikt för den verksamhet som berörs här. Den problematiken får, liksom på andra områden, hanteras genom straffansvaret för den som – t.ex. i egenskap av anställd hos en myndighet – röjer sekretessbelagd uppgift (20 kap. 3 § brottsbalken, jfr också 19 kap. 7 § om brottet obehörig befattning med hemlig uppgift).

Sammanfattningsvis anser regeringen att det i enlighet med promemorians förslag bör införas bestämmelser om att det för uppgift som har tagits emot från enskild ska gälla sekretess enligt 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen endast om det kan antas att riket lider betydande skada om uppgiften röjs. När det gäller de synpunkter som *Länsrätten i Stockholms län* har anfört angående utformningen av sekretessbestämmelsen anser regeringen inte att det finns anledning att frånga vad som redan gäller med avseende på sekretessen hos Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Regeringen konstaterar vidare att de i promemorian föreslagna bestämmelserna, som en anpassning till förslaget till offentlighets- och sekretesslag, nu föreslås få en något annorlunda lydelse än i promemorian. De föreslagna bestämmelserna bör vidare, i

likhet med bestämmelserna avseende Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, placeras i 42 kap. förslaget till offentlighets- och sekretesslag.

Uppgifter från andra myndigheter

Som angetts ovan finns det en bestämmelse om överföring av sekretess till tillsynsverksamhet i 11 kap. 1 § förslaget till offentlighets- och sekretesslag. I 11 kap. 8 § finns en särskild bestämmelse om vad som gäller vid konkurrens mellan primära sekretessbestämmelser och sådana sekundära sekretessbestämmelser som avses i bl.a. 11 kap. 1 §. När det nu finns anledning att reglera sekretessen hos kontrollmyndigheten på motsvarande sätt som har skett beträffande Justitieombudsmannen, Justitiekanslern och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bör regleringen på samma sätt som i fråga om dessa myndigheter göras uttömmande. Det innebär att det i 42 kap. förslaget till offentlighets- och sekretesslag också bör tas in en bestämmelse om att sekretess alltid ska följa med uppgift som lämnas till kontrollmyndigheten av en annan myndighet.

Uppgifter från utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation

När kontrollmyndigheten i sin kontrollverksamhet tar emot uppgifter från en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation kan bestämmelserna om utrikes- respektive försvarssekretess vara tillämpliga på uppgifterna (15 kap. 1 och 2 §§ förslaget till offentlighets- och sekretesslag). Vissa sekretessbestämmelser som därutöver är tillämpliga hos de granskade myndigheterna, t.ex. bestämmelsen om sekretess till skydd för enskildas intressen i 38 kap. 4 §, är dock inte primärt tillämplig i den verksamhet som kontrollmyndigheten bedriver. När det är fråga om uppgifter som lämnas direkt från en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation blir inte bestämmelser om överföring av sekretess tillämpliga. För att uppgifter som har lämnas till kontrollmyndigheten av en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation ska omfattas av sekretess hos kontrollmyndigheten i tillräcklig utsträckning behövs det alltså införas en ny bestämmelse. Bestämmelsen bör lämpligen utformas på motsvarande sätt som bestämmelsen om sekretess för uppgift som har tagits emot från enskild i fråga om skydd för enskilds personliga förhållanden. Får nämnden i sin kontrollverksamhet en uppgift från en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation och skulle en sekretessbestämmelse ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, ska alltså den sekretessbestämmelsen tillämpas också hos nämnden (jfr motsvarande bestämmelse för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i 42 kap. 7 § förslaget till offentlighets- och sekretesslag).

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Sekretess innebär ett förbud mot att röja en uppgift vare sig detta sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § förslaget till offentlighets- och sekretesslag). En

bestämmelse om sekretess innebär således både tystnadsplikt och handlingssekretess.

Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 5 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen har som huvudregel företräde framför den tystnadsplikt som följer av en sekretessbestämmelse. Det är således i regel tillåtet att t.ex. muntligen lämna en sekretessbelagd uppgift för publicering i de medier som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen omfattar. Det är dock aldrig tillåtet att uppsåtligt lämna ut den allmänna handling, varav de sekretessbelagda uppgifterna framgår (7 kap. 3 § första stycket 2 tryckfrihetsförordningen och 5 kap. 3 § första stycket 2 yttrandefrihetsgrundlagen).

Det är inte heller tillåtet att åsidosätta tystnadsplikt i de fall som anges i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller i en särskild lag. Den särskilda lag som avses är f.n. sekretesslagen. Tystnadsplikten har således på vissa områden alltid företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. För uppgifter som omfattas av försvarssekretess är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter starkt begränsad. De fall där denna tystnadsplikt har företräde framför meddelarfriheten anges direkt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen (se 7 kap. 3 § första stycket 1 och 4 § 1–8 tryckfrihetsförordningen, 5 kap. 1 § första stycket och 3 § första stycket 1 yttrandefrihetsgrundlagen).

Uppgifter som rör nämndens kontrollverksamhet kan komma att angå känsliga delar av försvarsunderrättelseverksamheten. De kommer även att kunna angå sådant som är integritetskänsligt för enskilda. Ett röjande av sådana uppgifter skulle i enskilda fall kunna leda till allvarlig skada för den operativa verksamheten, fara för rikets säkerhet, störningar för landets mellanfolkliga förbindelser eller annan skada för landet eller enskilda personer. Förslagen till kompletterande sekretessreglering innebär dock inte att något helt nytt sekretesskydd skapas, utan endast att sekretessregler som redan är tillämpliga på uppgifter hos de operativa myndigheterna och andra myndigheter görs tillämpliga också på uppgifter hos kontrollmyndigheten. I den mån den tystnadsplikt som följer av dessa sekretessbestämmelser inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter gäller den inskränkningen även för kontrollmyndigheten. Det finns därför inte anledning att överväga några ändringar i regleringen av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

12.2 Sekretess hos Försvarsunderrättelsedomstolen

Regeringens bedömning: Någon särskild sekretessreglering för Försvarsunderrättelsedomstolen behövs inte.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har synpunkter på bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: I 43 kap. förslaget till offentlighets- och sekretesslag (2009:000) finns särskilda bestämmelser om

sekretess hos domstolar m.m. Bestämmelserna är tillämpliga på bl.a. Försvarsunderrättelsedomstolen.

I 43 kap. 1 § andra stycket förslaget till offentlighets- och sekretesslag erinras om att primära sekretessbestämmelser som är tillämpliga hos domstolar finns, förutom i 43 kap., även i lagens fjärde och femte avdelning. Sådana bestämmelser är t.ex. bestämmelserna om utrikes- respektive försvarssekretess i 15 kap. 1 och 2 §§.

Enligt 43 kap. 2 § gäller som huvudregel att om en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet får en sekretessreglerad uppgift från en domstol eller en annan myndighet, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos den mottagande domstolen. Om en annan primär sekretessbestämmelse än 21 kap. 1, 3, 5 och 7 §§ till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen är det dock den bestämmelsen som ska tillämpas. Bestämmelserna i 43 kap. 2 § innebär således att t.ex. sekretess som enligt 38 kap. 4 § gäller hos Försvarets radioanstalt för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, överförs till Försvarsunderrättelsedomstolen.

Av 43 kap. 5 § följer, såvitt här är av intresse, att sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet som huvudregel upphör att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften läggs fram vid en offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Om uppgiften läggs fram vid förhandling inom stängda dörrar, består dock sekretessen under den fortsatta handläggningen, om domstolen inte förordnar annat. Sedan domstolen har skilt målet eller ärendet från sig, består sekretessen endast om domstolen i domen eller beslutet har förordnat om det. I likhet med vad som gäller för övriga domstolar utgör offentlighet huvudregeln vid Försvarsunderrättelsedomstolen. I praktiken kommer dock verksamheten att omfattas av sekretess och sammanträden i regel äga rum inom stängda dörrar. I dessa fall har domstolen att iaktta vad som föreskrivs i förslaget till offentlighets- och sekretesslag för att sekretessen ska bestå sedan den skilt målet ifrån sig.

Enligt 43 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen upphör sekretess för uppgift i mål eller ärende i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet att gälla i målet eller ärendet, om uppgiften tas in i dom eller annat beslut i samma mål eller ärende. Domstolen kan dock i domen eller beslutet förordna att sekretessen ska bestå. Förordnande att sekretessen ska bestå får inte omfatta domslutet eller motsvarande del av annat beslut, såvida inte rikets säkerhet eller annat intresse av synnerlig vikt oundgängligen påkallar det. Angår målet eller ärendet någons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot någon för brott, gäller dessutom att förordnande som omfattar domslut eller motsvarande del av annat beslut får meddelas endast om riket befinner sig i krig eller krigsfara eller andra utomordentliga, av krig föranledda förhållanden råder.

Har domstolen meddelat förordnande om att sekretessen ska bestå, gäller sekretessen också hos domstol eller annan myndighet som får del av domen eller beslutet, såvida inte en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos mottagaren (43 kap. 9 §).

Försvarsunderrättelsedomstolen kommer regelmässigt att behöva förordna om att sekretess för uppgift som tas in i domstolens beslut ska

bestå, på motsvarande sätt som det i fråga om tingsrätts beslut om användning av hemliga tvångsmedel är fast praxis att rätten förordnar att sekretess ska bestå (prop. 2002/03:74 s. 29).

Av intresse i sammanhanget är också bestämmelsen i 43 kap. 6 § förslaget till offentlighets- och sekretesslag om att sekretess gäller hos domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om innehållet i ännu inte meddelad dom eller i annat ännu inte meddelat beslut samt vad som har förekommit vid överläggning inom stängda dörrar angående dom eller annat beslut.

Sammanfattningsvis får den nuvarande regleringen om offentlighet och sekretess i domstolsförfarandet anses vara tillräcklig även för Försvarsunderrättelsesdomstolens del i de fall det finns ett starkt intresse av fortsatt sekretess under och efter domstolsprövningen.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska träda i kraft senast i samband med att operatörernas skyldighet att överföra signaler i tråd till samverkanspunkter börjar gälla, dvs. den 1 oktober 2009.

Verksamhet som vid ikraftträdandet bedrivs med stöd av tillstånd ska få fortsätta till dess att tiden för tillståndet löper ut.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte några invändningar mot förslaget. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* anser att skyldigheten att granska på begäran av enskild också bör gälla förhållanden före ikraftträdandet. *Umeå universitet* anser att tidpunkten då operatörerna ska tillgängliggöra sin trafik bör skjutas upp så att formerna för signalspaningen i tråd kan utredas ytterligare.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna syftar främst till att förstärka integritetsskyddet vid sådan signalspaning som avser signaler i tråd. Ändringarna bör därför träda i kraft senast i samband med att signalspaningsmyndigheten får möjlighet att bedriva sådan verksamhet. Denna möjlighet inträder i och med att skyldigheten för operatörer att överföra signaler i tråd till samverkanspunkter ska tillämpas för första gången, vilket enligt ikraftträdandebestämmelserna till 6 kap. 19 a § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation är den 1 oktober 2009.

Eftersom de förslag som lämnas angående enskildas rätt till under rättelse respektive att begära kontrollmyndighetens granskning framförallt föranleds av den utvidgning av signalspaningen som ligger i att spaning också ska få ske mot signaler i tråd, finns enligt regeringens uppfattning inte anledning att så som *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* föreslagit överväga att skyldigheten att granska ska gälla för tid före det att sådan tillgång ges.

Den verksamhet som vid ikraftträdandetidpunkten bedrivs med avseende på signalspaning i etern och som omfattas av tillstånd enligt nu

gällande lag bör få fortsätta till dess att tiden för tillståndet löper ut. Om det därefter föreligger behov av att fortsätta verksamheten får nytt tillstånd sökas i enlighet med de nya bestämmelserna. Det ska alltså inte vara möjligt att sedan ändringarna trätt i kraft förlänga ett tillstånd med stöd av de äldre bestämmelserna – ett förlängningsbeslut är att betrakta som ett nytt tillstånd. Någon signalspaning i tråd kan naturligtvis inte äga rum med stöd av tidigare meddelade tillstånd, eftersom sådan verksamhet kräver ett tillstånd för den nödvändiga tillgången till signalbärare.

Eftersom Signalspaningsnämnden nuvarande verksamhet innebär att en ansökan prövas i omedelbar anslutning till att den inges, finns inget behov av övergångsbestämmelser avseende pågående ärenden hos nämnden.

14 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen kommer att föranleda ökade kostnader för Försvarets radioanstalt och kontrollmyndigheten. Inrättandet av Förvarsunderrättelsesdomstolen kan också komma att leda till något ökade kostnader.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Försvarets radioanstalt* bedömer att det blir en ökad administration för bl.a. begäran om tillstånd för inhämtning, framtagning av statistik för sökbegrepp, redovisning om hur FRA hanterar förstöring samt beredning av förfrågningar inom inriktnings- och rapporteringsområdet, vilket kräver resurstillskott. *IT&Telekomföretagen* anser att förslaget innebär ytterligare kostnader för både operatörer och staten och ser det som en absolut förutsättning att de olika statliga aktörerna säkerställer tillgången på teknisk personal med kapacitet och kompetens som stöd för att kunna utföra de uppgifter som föreslås.

Skälen för regeringens bedömning: Sammantaget beräknas att förslagen kommer att innebära kostnader om 25-30 mnkr per år av skäl som framgår nedan. De största osäkerhetsfaktorerna är vilka resurser som kan behöva tas i anspråk dels för att kontrollmyndigheten ska kunna verkställa tillstånd även utanför ordinarie arbetstid, dels för det fall inflödet av anmälningar från enskild till kontrollmyndigheten initialt blir av en extra stor omfattning.

Regeringen delar inte *IT&Telekomföretagens* bedömning att förslagen medför ökade kostnader för operatörerna. Förslagen innebär inte någon ytterligare belastning utöver den skyldighet att överföra signaler till samverkanspunkter som följer av redan beslutad lag.

I dag finns inom utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap tilldelat sju miljoner kronor för Försvarets underrättelsenämnd och Signalspaningsnämnden. Båda nämnderna är under 2009 i en uppbyggnadsfas vad gäller kansli inklusive personal och uppgifter. De medel som Signalspaningsnämnden och Försvarets underrättelsenämnd ursprungligen har tilldelats 2009 räcker dock inte för den verksamhet som i ett senare skede har fastställts för dem. Regeringen har därför i

tilläggsbudget I för budgetåret 2009 föreslagit ökad tilldelning för nämnderna.

Försvarets radioanstalt

För Försvarets radioanstalt innebär det en betydande administrativ börda att ansvaret för att utforma ansökningar om tillstånd flyttas till myndigheten. Samtidigt avlastas de inriktande myndigheterna en del av det arbete som det innebär att formulera ansökningar som kan utgöra underlag för tillståndsprövning. Däremot kvarstår uppgiften för de inriktande myndigheterna att framställa sina underrättelsebehov genom närmare inriktningar.

Det är inte möjligt att nu fullständigt bedöma omfattningen av de uppgifter som Försvarets radioanstalt ska utföra i tillståndsdelen. Det handlar inte bara om att analysera de inriktningar som ges och formulera underrättelsebehoven till avgränsade inhämtningsuppdrag, utan också att avgöra vilka signalbärare som myndigheten behöver ha tillgång till för att genomföra inhämtningen. Kravet på att inhämta tillstånd avseende sökbegrepp kommer också att innebära merarbete. Det torde stå klart att förslagen ställer krav på organisatoriska förändringar inom myndigheten och att särskild personal måste avdelas för att ansvara för tillståndsförfarandet. Vidare måste anpassning och förvaltning av vissa bearbetnings- och analysystem göras.

Försvarsunderrättelsedomstolen

Inrättandet av Försvarsunderrättelsedomstolen innebär att Signalspaningsnämnden, som har ansvaret för tillståndsprövningen från LSF:s ikraftträdande till dess att förslagen i denna lagrådsremiss genomförs, kommer att avvecklas. Förslaget att ett integritetsskyddsombud ska närvara vid prövningen medför kostnader för ersättningen till ombudet. Denna kostnad får belasta domstolen.

Kontrollmyndigheten

Kontrollmyndigheten påverkas i flera avseenden av de föreslagna ändringarna. Skyldigheten att efter anmälan av enskild utreda i vilken utsträckning lagstridiga åtgärder har vidtagit i förhållande till honom eller henne innebär att myndigheten måste ha en administrativ beredskap att ta emot och hantera anmälningar. Det saknas underlag för att bedöma i vilken omfattning utredningsskyldigheten kommer att aktualiseras. Mot bakgrund av den debatt som förevarit kan det dock antas att inflödet av anmälningar i vart fall inledningsvis kan vara av betydande omfattning.

Enligt förslaget ska kontrollmyndigheten också ansvara för verkställighet av beslut om tillstånd till signalspaning såvitt avser tillgång till signalbärare. Verksamheten innebär inte att något beslut ska fattas utan består enbart i att en företrädare för myndigheten vidtar de praktiska åtgärder som krävs för att signalspaningsmyndigheten ska få tillgång till i tillståndet utpekade signalbärare. Dessa åtgärder kan behöva kunna vidtas även utanför ordinarie arbetstid. Kostnaden för den utrustning som

krävs för att kontrollmyndigheten ska ha rådighet över signalerna beräknas till ca 3 mnkr 2010.

15 Författningskommentar

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

1 §

Paragrafens första stycke ändras till följd av att vilka myndigheter som får inrikta signalspaningen ska anges i lag.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke* som anger de närmare ändamål för vilka signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får bedrivas. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.1.

De ändamål för vilka tillstånd till signalspaning får beviljas anges i sju punkter. Den första punkten avser yttre militära hot mot landet. Militära hot innefattar inte endast omedelbart förestående hot, t.ex. invasionshot, utan också företeelser som på längre sikt kan komma att utvecklas i säkerhetsshotande riktning. I lydelsen innefattas följaktligen kartläggning av militära förmågor och kapacitet i vårt närområde.

Den andra punkten omfattar dels sådan kartläggning som är nödvändig för att ge ett fullgott beslutsunderlag inför ställningstagande till svenskt deltagande i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser, dels kartläggning under pågående insatser av hot mot svensk personal eller svenska intressen i övrigt.

Med den tredje punkten avses strategisk kartläggning av internationell terrorism eller annan grov gränsöverskridande brottslighet, t.ex. narkotikahandel och människosmuggling som är av så allvarlig karaktär att den kan hota väsentliga nationella intressen. Signalspaningens uppgift i förhållande till sådan verksamhet är att kartlägga den utifrån ett utrikes- och säkerhetspolitiskt perspektiv; sådan underrättelseverksamhet som behövs för att operativt bekämpa brottsligheten är primärt ett polisiärt ansvar.

Den fjärde punkten tillgodoser behovet av att kunna använda signalspaning för att bl.a. följa aktiviteter av relevans för Sveriges åtaganden vad gäller icke-spridning och exportkontroll, även i de fall aktiviteten inte utgör ett brott eller står i strid med internationella konventioner.

Den femte punkten omfattar bl.a. kvalificerade IT-relaterade hot som härrör från utlandet. Att hoten ska vara av allvarlig natur innebär att de t.ex. ska riktas mot samhällsviktiga system för energi- och vattenförsörjning, kommunikation eller betalningsväsende.

Med den sjätte punkten avses kartläggning av sådana konflikter mellan och inom andra länder som kan få följder för den internationella säkerheten. Det kan röra sig om regelrätta krigshandlingar mellan stater men också interna eller gränsöverskridande konflikter mellan olika etniska, religiösa eller politiska grupperingar. I kartläggning av konflikterna ligger också att undersöka deras orsaker och följdverkningar.

Den sjunde punkten innebär att underrättelseverksamhet som bedrivs mot svenska intressen kan kartläggas genom signalspaning.

Genom den åttonde punkten ges en möjlighet att bedriva signalspaning mot främmande makter och deras företrädare för kartläggning av avsikter eller agerande som är av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Sådan verksamhet får inte avse andra än sådana som företräder en främmande makt. Genom rekvisitet ”väsentlig betydelse” markeras att det inte är tillräckligt att företelsen är av allmänt intresse, utan att underrättelserna ska ha direkt påverkan på svenskt agerande eller ställningstagande i olika utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitiska hänseenden. Begreppet främmande makt har här samma innebörd som i 19 kap. brottsbalken.

Det *tredje stycket* motsvarar i sin helhet nuvarande andra stycket.

2 a §

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen tydliggörs att signalspaningen inte får avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige. Eftersom det inte är möjligt med nuvarande teknik att fullt ut avskilja sådan trafik kompletteras förbudet med en skyldighet att förstöra upptagning eller uppteckning av inhemsk trafik så snart det står klart att den har sådant innehåll.

Av *andra stycket* framgår att förbudet inte gäller inhämtning av signaler mellan sändare och mottagare på utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon. Undantaget avser såväl signaler mellan sådana farkoster eller fordon som signaler som sänds och tas emot av utrustning på en farkost eller ett fordon.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

3 §

Paragrafens *andra stycke* har förändrats något med anledning av att sökbegreppen ska vara föremål för tillståndsprövning. Förändringen tydliggör att sökbegreppsanvändningen är en viktig del i den proportionalitetsbedömning som enligt 5 § ska göras vid tillståndsprövningen. Bestämelsen behandlas i avsnitt 7.4.

Paragrafen har i övrigt endast ändrats redaktionellt.

4 §

Första stycket andra meningen har utan förändring i sak flyttats och utgör paragrafens *tredje stycke*. I stället har i första stycket andra meningen lagts till en bestämmelse som begränsar vilka myndigheter som får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.

4 a §

Paragrafen är ny. I och med att tillståndskravet inte längre avser annan myndighets inriktning ska en ansökan göras av signalspaningsmyndigheten. Tillståndskravet gäller oavsett vilket bakomliggande underrättelsebehov som föranleder signalspaningen; något undantag från kravet finns inte. Vidare anges att Försvarsunderrättelsedomstolen prövar ansökan om tillstånd. I paragrafen anges därefter vad en ansökan ska innehålla.

Den första punkten utgår från begreppet inhämtningsuppdrag, vilket är den ram som gäller för tillståndsprövningen. Utformningen av ett inhämtningsuppdrag varierar beroende på vilket underrättelsebehov uppdraget avser att tillgodose. Beskrivningen ska vara tillräckligt avgränsad för att möjliggöra den prövning som åligger domstolen. Inhämtningsuppdraget ska också relateras till den inriktning som ligger till grund för ansökan.

Den andra punkten innebär ett krav på att ansökan ska innehålla uppgift om alla de signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten behöver tillgång till. Med signalbärare avses det medium som används för att överföra en eller flera signaler. När det gäller optiska signaler är signalbäraren detsamma som en enskild fiberkärna. Signalbärarna ska beskrivas på ett sätt som direkt kan läggas till grund för verkställighet. Samtidigt måste sådan information om signalbärarna lämnas att det är möjligt att bedöma vidden av det integritetsintrång som tillgång till bärarna kan innefatta.

Enligt den tredje punkten ska uppgift lämnas om de sökbegrepp eller kategorier av sådana som är avsedda att användas. I normalfallet bör sökbegreppen anges i kategorier som möjliggör proportionalitetsbedömning på aggregerad nivå, t.ex. sökbegrepp direkt hänförliga till militära befattningshavare i ett visst land. I vissa fall krävs en mer detaljerad redogörelse för sökbegreppen. Det är i sista hand domstolen som avgör på vilken nivå sökbegreppen ska redovisas.

Den fjärde punkten innebär att signalspaningsmyndigheten ska ange den tid som behövs för att fullgöra inhämtningsuppdraget.

Slutligen anges i den femte punkten att signalspaningsmyndigheten ska ange de omständigheter i övrigt som åberopas till stöd för ansökan. Det kan t.ex. gälla tidigare underrättelseinhämtning avseende samma företeelse och dess resultat, i syfte att belysa behovet av inhämtningen. Det kan också avse åtgärder som myndigheten avser att vidta för att begränsa integritetsintrånget i samband med inhämtningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.2 och 7.3.

5 §

Av paragrafens ursprungliga lydelse kvarstår kriterierna för tillstånd. Dessa har dock bearbetats för att anpassa bestämmelsen till det nya systemet för tillståndsprövning.

Den första punkten innebär att domstolen ska pröva om det underrättelsebehov som inhämtningsuppdraget avser motsvaras av de tillåtna ändamål som följer av lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och som närmare preciseras i 1 § andra stycket LSF. Vidare

omfattar prövningen att inhämtningsuppdraget inte i något annat avseende är oförenligt med lag. Därvid ska bland annat kontrolleras att det finns en inriktning till grund för ansökan. När det gäller inhämtningsuppdrag avseende signalspaning för att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt utveckla teknik och metodik ska verksamheten på motsvarande sätt prövas mot vad som anges i 1 § tredje stycket.

Den andra och tredje punkten beskriver den proportionalitetsbedömning som ska göras, varvid syftet med inhämtningsuppdraget ska ställas i relation till det integritetsintrång som inhämtningen kan innebära. Vid bedömningen av integritetsintrånget ska domstolen utgå från vad som i ansökan anges i fråga om tillgång till signalbärare och användning av sökbegrepp. Den andra punkten markerar särskilt att tillståndsprövningen innefattar en bedömning av om det eftersträvade resultatet med inhämtningen kan uppnås på ett mindre ingripande sätt. Signalspaningsmyndigheten måste alltså redovisa vilka förutsättningar som finns att genom underrättelseverksamhet riktad mot andra källor erhålla informationen. I många fall, särskilt när det bakomliggande underrättelsebehovet är framställt av en annan underrättelsemyndighet med egen inhämtningsförmåga, bör utgångspunkten vara att denna myndighet har uttömt praktiska möjligheter att på annat sätt få informationen.

Utöver att sökbegreppen utgör en faktor att beakta vid proportionalitetsbedömningen ska de dessutom enligt den fjärde punkten prövas i förhållande till de krav på sökbegrepp som anges i 3 §. Prövningen bör i regel kunna utgå från kategorier av sökbegrepp men kan, om domstolen finner det nödvändigt, också avse enskilda sökbegrepp.

Slutligen anges i den femte punkten det grundläggande kravet att inhämtningsuppdraget inte får avse endast en viss fysisk person. I sådana fall ska tillstånd inte lämnas, eftersom man då riskerar att tangera gränsen till på brottsmisstanke grundad användning av hemliga straffprocessuella tvångsmedel.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.

5 a §

Paragrafen är ny och anger vad ett tillstånd ska innehålla, ett tillstånds varaktighet och vad som gäller för kompletterande tillstånd.

Det *första stycket* anger i fyra punkter de grundläggande delarna i ett tillstånd och ger i en femte punkt domstolen möjlighet att meddela ytterligare villkor.

Den första punkten anknyter till bestämmelsen i 4 a § om vad en ansökan ska avse, dvs. ett inhämtningsuppdrag. Detta ska i tillståndet anges på ett sådant sätt att det är tydligt avgränsat i förhållande till andra tillstånd och möjliggör uppföljning och kontroll i efterhand av den verksamhet som har bedrivits i enlighet med tillståndet.

Den andra punkten anger den väsentliga begränsning som följer av att signalspaningsmyndigheten endast ska få tillgång till den trafik i tråd som återfinns i särskilt angivna signalbärare. Domstolen ska alltså utifrån det underlag som signalspaningsmyndigheten tillhandahåller och efter en

proportionalitetsbedömning ange de signalbärare beträffande vilka inhämtning i tråd får komma i fråga.

Den tredje punkten är kopplad till prövningen av sökbegrepp enligt 5 §. I tillståndet ska anges de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som får användas vid inhämtning i enlighet med tillståndet.

Den fjärde punkten anger att tillståndet ska innehålla uppgift om vilken tid tillståndet avser.

Av den femte punkten framgår att domstolen kan meddela också andra villkor som behövs för att begränsa intrånget i enskildas personliga integritet. Vilka villkor som aktualiseras är beroende av vad inhämtningsuppdraget avser.

Det *andra stycket* anger den tid under vilket ett tillstånd gäller och att ett tillstånd kan förlängas. I sak motsvarar regleringen nuvarande 5 § första stycket andra meningen.

När det gäller signalbärare och sökbegrepp kan signalspaningsmyndigheten vid ansökningstillfället endast tillhandahålla information om vad som då kan förutses vara nödvändigt för genomförandet av spaningen. Efterhand kan behov uppstå av tillgång till andra signalbärare, t.ex. om den relevanta trafiken flyttas, eller användning av nya sökbegrepp som inte är hänförliga till någon av de tillståndsgivna kategorierna. I sådana fall kan myndigheten enligt *tredje stycket* göra en särskild ansökan om detta. En sådan ansökan är dock inte fristående utan ska alltid knytas till ett tillstånd avseende visst inhämtningsuppdrag. Vid utformningen av en sådan ansökan och vid prövningen av denna gäller 4 a och 5 § i tillämpliga delar. Varaktigheten är därför kopplad till det underliggande tillståndets varaktighet.

Paragrafen behandlas i 7.5.

5 b §

Paragrafen är ny men motsvarar delvis nuvarande 5 § tredje stycket. Bestämmelsen har bearbetats redaktionellt för att anpassa lydelsen till att tillstånd ska omfatta inhämtningsuppdrag. Bestämmelsen har också förtydligats i andra avseenden. Av förutsättningarna för när det brådsakande förfarandet kan tillämpas, vilka anges i det *första stycket*, följer nu att det krävs att den fördröjning eller annan olägenhet som dröjsmålet innebär ska vara av väsentlig betydelse. I detta ligger att paragrafen ska kunna tillämpas endast i situationer där ändamålet med åtgärden riskerar att gå förlorat om domstolens tillstånd skulle avvaktas. Vidare framgår att rätten att besluta om signalspaning utan föregående tillstånd från domstolen begränsas till befattningshavare som regeringen bestämmer. Beträffande innehållet i ett på sådant sätt meddelat tillstånd hänvisas till 5 a §.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att det genast ska göras en skriftlig anmälan om åtgärden hos domstolen. Med ”genast” avses här att ett beslut respektive en anmälan ska göras i ett sammanhang. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Domstolen ska skyndsamt ta upp ärendet till prövning. Om domstolen då finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska den upphäva eller ändra beslutet. En ändring kan t.ex. avse vilka sökbegrepp som får användas eller vilka signalbärare som

signalspaningsmyndigheten ska få ha tillgång till. För det fall att domstolen upphäver beslutet ska verksamheten naturligtvis genast avbrytas. Innebär domstolens ställningstagande att beslutet ändras, ska verksamheten anpassas efter detta.

Förfarandet kan tillämpas i fråga om såväl tillstånd till ett inhämtningsuppdrag som kompletterande tillstånd för tillgång till signalbärare eller användning av sökbegrepp.

Om den verksamhet som bedrivs enligt tillståndet upphör innan Försvarsunderrättelsesdomstolen har prövat saken ska en anmälan om åtgärden i stället lämnas till kontrollmyndigheten

I det *tredje stycket* anges att i de fall domstolen upphäver eller ändrar ett beslut, ska upptagningar eller uppteckningar av sådana uppgifter som redan hunnit inhämtas omgående förstöras. När ett beslut ändras ska förstöringen avse sådana upptagningar eller uppteckningar som kan hänföras till ändringen. Innebär ändringen t.ex. att vissa sökbegrepp inte ska få användas ska de uppgifter som användningen av dessa sökbegrepp har genererat förstöras.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.6.

6 §

I paragrafen föreskrivs inte längre hur tillståndsmyndigheten ska vara sammansatt. Istället hänvisas till den särskilda lag som innehåller bestämmelser om Försvarsunderrättelsesdomstolen.

7 §

Paragrafen ändras på så sätt att en fjärde grund för förstöring införs. Enligt den nya fjärde punkten ska förstöring ske av upptagning eller uppteckning av uppgifter om innehållet avser uppgifter lämnade under bikt eller enskild självavård. Begreppen bikt och enskild självavård har samma innebörd som enligt 36 kap. 5 § fjärde stycket rättegångsbalken. Förstöringsskyldigheten är långtgående och kan endast underlåtas om det finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för något av de ändamål som anges i 1 §. En sådan situation kan uppstå om en religiös företrädare inom ramen för självavårdande samtal t.ex. uppmanar personer till terrorism eller angrepp mot svenska förband i internationella insatser.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.1.

8 §

Paragrafen har endast ändrats redaktionellt.

9 §

Paragrafen har inte ändrats i sak. Däremot har i förtydligande syfte tillagts ett nytt *första stycke* som hänvisar till den reglering av internationellt samarbete på försvarsunderrättelseområdet som återfinns i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Detta tydliggör att

förutsättningarna är desamma för motsvarande samarbete när det gäller verksamhet enligt 1 § tredje stycket, dvs. för att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet, samt fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för signalspaningen.

10 §

Paragrafens *första stycket* är ändrat redaktionellt. I det *andra stycket* görs ändringar för att tydliggöra att kontrollmyndighetens tillsyn inte innefattar någon prövning av de tillstånd som domstolen meddelar. Beslut om att inhämtning ska upphöra eller inhämtade uppgifter förstöras ska därför kunna fattas endast om det framkommer att inhämtningen inte är förenlig med ett meddelat tillstånd.

Ändringarna i det *tredje stycket* innebär att de beslut om avbrytande av verksamhet eller förstöring som myndigheten meddelar ska fattas av myndighetens beslutande nämnd, inte av en särskild enhet inom myndigheten. Detta medför att de krav som föreskrivs när det gäller sammansättning, bl.a. att ordförande och vice ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare, kommer att gälla nämnden som sådan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.

10 a §

Paragrafen är ny och innebär att kontrollmyndigheten är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes kommunikation har inhämtats i samband med signalspaning enligt lagen och om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter i sådant fall har skett i enlighet med lag. En sådan begäran kan framställas av alla, oavsett medborgarskap eller hemvist. Även juridiska personer kan framställa en sådan begäran. Myndigheten är i dessa fall alltid skyldig att företa den kontroll som behövs och ska alltid underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts. Vilka uppgifter som i övrigt kan lämnas beror på vilken sekretess som gör sig gällande i det enskilda fallet. Omfattningen av den utredning som myndigheten kan företa är naturligtvis beroende av vilka uppgifter den enskilde lämnar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.2.

11 §

Paragrafen är endast ändrad redaktionellt.

11 a §

Paragrafen är ny. Den anger i vilken utsträckning signalspaningsmyndigheten är skyldig att lämna underrättelse till enskild. I det *första stycket* anges till vem underrättelse ska lämnas och vad en sådan underrättelse ska innehålla. Kretsen av underrättelsemottagare anges på så sätt att om det vid inhämtning har använts sökbegrepp som är direkt

hänförliga till en viss fysiskt person, ska den person som sökbegreppen avser underrättas om detta. Endast beträffande sådana personer, som på förhand identifierats som relevanta för underrättelseverksamheten, finns förutsättningar för underrättelse. Stycket innehåller en hänvisning till den begränsning av underrättelseskyldigheten som framgår av 11 b §. Vidare regleras att innehållet i en underrättelse ska avse när den inhämtning som underrättelsen avser ägde rum, och syftet med inhämtningen. Underlaget för informationen i underrättelsen bör vara tillståndet för det inhämtningsuppdrag inom ramen för vilket signalspaningen genomfördes.

Det *andra stycket* anger att en underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för försvarsunderrättelseverksamheten, dock senast en månad efter att det inhämtningsuppdrag som föranlett inhämtningen avslutades. I vissa fall avslutas ett inhämtningsuppdrag i och med att tillståndet för uppdraget löper ut utan att förlängas. Om bearbetning och analys fortsätter även efter denna tid är avslutandetidpunkten dock den tidpunkt då den sista rapporteringen med anledning av uppdraget sker.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.1.

11 b §

Paragrafen, som är ny, anger de situationer då en underrättelse antingen ska skjutas på framtiden eller helt underlåtas.

Enligt *första stycket* ska en underrättelse till enskild skjutas upp under den tid det råder sekretess för uppgiften. Den sekretess som aktualiseras är främst sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 § förslaget till offentlighets- och sekretesslag (utrikes- och försvarssekretess). Underrättelsen ska skjutas upp i sin helhet även om det gäller sekretess enbart för vissa av de uppgifter som ska lämnas. Signalspaningsmyndigheten ska fortlöpande pröva om det fortfarande föreligger sekretess för uppgift eller om underrättelse ska lämnas. Frågan måste dessutom tas upp till prövning om det framkommer nya omständigheter som ger anledning att ompröva sekretessfrågan. Det ligger i sakens natur att prövningarna dokumenteras.

Om det har gått ett år från det att inhämtningsuppdraget avslutades utan att någon underrättelse har kunnat lämnas, får underrättelsen underlåtas. Någon underrättelse behöver alltså inte lämnas och bevakningen av sekretessfrågan kan upphöra.

Det *andra stycket* innehåller ett undantag från underrättelseskyldigheten i fråga om inhämtning som uteslutande avser främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande makter. När det gäller sådan inhämtning torde alltid gälla sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 § förslaget till offentlighets- och sekretesslag. Något beaktansvärt integritetsskyddsintresse finns heller inte i fråga om sådan inhämtning. Om det konstateras att inhämtningen är av sådan karaktär behöver någon sekretessprövning inte göras. Undantaget avser sådan information som t.ex. rör en främmande stats militära förhållanden eller politiska maktstruktur, men inte förhållanden som rör enskilda utlänningar utan att vara kopplade till något agerande för främmande makts räkning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 10.1.

12 §

I paragrafen har införts ett nytt *andra stycke* som reglerar rådigheten över de signaler i tråd som av operatörer överförs till samverkanspunkter. Av bestämmelsen framgår att endast kontrollmyndigheten ska ha rådighet över signalbärare innehållande sådana signaler. Myndigheten ska ge signalspaningsmyndigheten tillgång till signalbärare endast i den utsträckning det följer av tillstånd enligt 5 a eller 5 b §. När ett tillstånd föreligger ska kontrollmyndigheten inte göra någon prövning av förut-sättningarna utan endast verkställa vad som framgår av tillståndet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

12 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller en hänvisning till den reglering av förutsättningarna för personuppgiftsbehandling i samband med signalspaning som återfinns i lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

15.2 Förslag till lag om Försvarsunderrättsedomstol

1 §

I paragrafen anges domstolens uppgifter.

2 §

I paragrafen regleras domstolens sammansättning, grundläggande krav på ledamöterna och anställningsförhållande för domstolens ordförande.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär, tillsammans med domförhållningsregeln i 6 §, att domstolen kan bedriva samtidig verksamhet med som mest tre sammansättningar.

De grundläggande krav på domstolens ledamöter som framgår av *andra stycket* motsvarar de krav som gäller enligt 28 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och enligt 4 kap. rättegångsbalken.

I *tredje stycket* anges att ordföranden i domstolen ska vara ordinarie domare i domstolen och alltså vara anställd med fullmakt. Något motsvarande gäller inte för övriga ledamöter; de förordnas för en tid om fyra år.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2.

3 §

Paragrafen reglerar vilka krav som ställs på ordförande och vice ordförande respektive övriga ledamöter. Ordföranden och vice ordförande ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare. Kravet motsvarar vad som gäller för ordförande och vice ordförande i Arbetsdomstolen enligt 3 kap. 2 § andra stycket lagen (1974:371) om

rättegången i arbetstvister och för ordförande, vice ordförande och en av de särskilda ledamöterna i Marknadsdomstolen enligt 4 § första stycket lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

Övriga ledamöter utses bland personer som besitter särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet. För domstolen värdefull kunskap kan t.ex. avse underrättelseverksamheten och dess förutsättningar och förmåga att bevaka integritetsintresset.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.2.

4 §

Paragrafen reglerar förhållandet när ordföranden eller någon av de övriga ledamöterna är förhindrad att tjänstgöra.

5 §

Paragrafen anger på motsvarande sätt som 3 kap. 5 § andra stycket lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister att om en ledamot avgår är han eller hon skyldig att fortsätta delta i handläggningen av pågående mål som han eller hon tidigare handlagt.

6 §

I paragrafen föreskrivs att det vid prövningen av ansökningar om tillstånd till signalspaning ska finnas ett integritetsskyddsombud som ska bevaka integritetsintresset. Integritetsombudet företräder inte någon särskild person, utan enskildas intressen i allmänhet. Integritetsskyddsombudet får ta del av allt material som förekommer i målet.

7 §

I paragrafen anges hur personer som ska verka som integritetsskyddsombud förordnas och vilka som kan förordnas till sådana ombud. Av *första stycket* framgår att regeringen för fyra år i sänder förordnar de som kan tjänstgöra som integritetsskyddsombud. Under fyraårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden. I det enskilda målet utses integritetsskyddsombudet av rätten (jfr 13 §).

Ett offentligt ombud ska enligt *andra stycket* vara svensk medborgare och får inte vara i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Vidare ska ett offentligt ombud vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare.

Av *tredje stycket* framgår att regeringen skall inhämta förslag på lämpliga kandidater från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden.

I *fjärde stycket* anges att ett integritetsskyddsombud utan hinder av att regeringens förordnande upphört får slutföra pågående uppdrag.

8 §

Paragrafen anger att integritetsskyddsombudet har rätt till ersättning enligt samma bestämmelser som ett offentligt ombud vid prövningen av tillstånd för användning av hemlig teleavlyssning. Integritetsskyddsombudet ska yrka ersättning för varje enskilt mål. Rätten fattar beslut om ersättning och staten svarar för kostnaden. Liksom offentliga ombud kan integritetsskyddsombuden ersättas enligt timkostnadsnormen (se 21 kap. 10 § rättegångsbalken). Närmare bestämmelser finns i 2 § förordningen (1997:406) om offentlig försvarare m.m. Lagen (2005:73) om rätt för Justitiekanslern att överklaga vissa beslut är inte tillämplig på dessa beslut.

9 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om tystnadsplikt för integritetsskyddsombud. Integritetsskyddsombudet får genom sitt uppdrag regelmässigt del av utomordentligt känsligt material. Den tystnadsplikt som här föreskrivs innebär att integritetsskyddsombudet kan dömas enligt 20 kap. 3 § brottbalken om ombudet obehörigen röjer en uppgift som han eller hon har fått del av genom uppdraget. Uppgifter som omfattas av sekretess kan enligt den föreslagna ändringen i 10 kap. 10 § offentlighets- och sekretesslagen lämnas ut till integritetsskyddsombudet (jfr nedan).

10 §

Paragrafen reglerar domstolens domförhet. Av 4 § framgår att vice ordförande träder i ordförandens ställe när denne inte kan tjänstgöra. Det finns följaktligen upp till tre möjliga ordförande som kan leda en domför sammansättning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.

11 §

I paragrafens *första stycke* anges i vilken utsträckning den som tjänstgör som ordförande ensam får vidta vissa åtgärder. Det gäller förberedande åtgärder vid handläggningen och beslut om att avskriva mål. Därutöver får ordföranden fatta vissa sådana beslut inom ramen för ett tidigare prövat och tillståndsgivet inhämtningsuppdrag som anges i 5 a § tredje stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Ordförandens rätt att fatta sådana beslut är begränsad till frågor av enklare beskaffenhet om tillgång till ytterligare signalbärare och användning av nya sökbegrepp. I fråga om sökbegreppen är möjligheten ytterligare begränsad till sådana som inte är direkt hänförliga till viss fysisk person.

En förutsättning för att ordföranden ska kunna fatta beslut på domstolens vägnar är att det vid prövningen är möjligt att utgå från de bedömningar som i bl.a. proportionalitetshänseende gjorts vid den föregående prövningen av inhämtningsuppdraget. Krävs mer omfattande nya

bedömningar kan frågan inte anses vara av enkel beskaffenhet. Beslut som ordföranden kan fatta på egen hand kan t.ex. handla om tillgång till nya signalbärare när den trafik som inhämtningen avser av tekniska skäl flyttas från en signalbärare till en annan.

Eftersom inget sammanträde hålls när beslut fattas av ordföranden ensam ges ingen möjlighet för ett integritetsskyddsombud att närvara. Som framgår av 13 § ska därför det integritetsskyddsombud underrättas som närvarade vid prövningen av det ursprungliga inhämtningsuppdrag till vilket det kompletterande beslutet hänför sig.

Enligt *andra stycket* kan ordföranden förordna en lagfaren tjänsteman vid domstolen att vidta förberedande åtgärder i mål.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.

12 §

Paragrafen anger i vilken utsträckning förvaltningsprocesslagens (1971:291) bestämmelser ska tillämpas på förfarandet i domstolen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.

13 §

I paragrafen anges kompletterande bestämmelser om handläggningen av ansökningar om tillstånd till signalspaning. När en ansökan kommit in till rätten, ska rätten enligt *första stycket* så snart som möjligt utse ett integritetsskyddsombud i målet. Integritetsskyddsombudens förordnanden är enligt 7 § generella. Det integritetsskyddsombud som anlitas i det enskilda målet utses av rätten. Det finns inget hinder mot att samma integritetsskyddsombud anlitas i flera mål som har samband med varandra, t.ex. då ansökan innebär en förlängning av det tidigare meddelade tillståndet eller en begäran om att tillståndet ska avse tillgång till ytterligare signalbärare eller användning av andra sökbegrepp.

Ansökan ska tas upp vid ett sammanträde. Till sammanträdet ska signalspaningsmyndigheten och integritetsskyddsombudet kallas. Rätten får förordna att också annan som kan lämna upplysningar av betydelse för prövningen får närvara. Det kan t.ex. handla om att en företrädare för den myndighet vars inriktning ligger till grund för ansökan bör ges möjlighet att belysa underrättelsebehovet.

I sällsynta fall kan ett ärende vara så brådskande att det inte finns tid att få kontakt med och inkalla ett integritetsskyddsombud utan att syftet med åtgärden riskerar att gå förlorad. Därför föreskrivs i *andra stycket* att rätten får hålla sammanträde och fatta beslut i ärendet utan att ett integritetsskyddsombud varit närvarande eller fått tillfälle att yttra sig om dröjsmålet skulle allvarligt äventyra syftet med beslutet.

Med hänsyn till sekretesskyddet för de uppgifter som hanteras är det i regel inte möjligt att låta integritetsskyddsombudet ta del av uppgifter och framföra sina synpunkter på annat sätt, om han eller hon inte hinner inställa sig till sammanträdet. Om ett beslut har fattats utan att något integritetsskyddsombud har yttrat sig ska däremot ombudet i efterhand få ta del av uppgifterna. För det fall integritetsskyddsombudet uppmärksammar missförhållanden är det en naturlig följd av uppdraget

att han eller hon påtalar det för Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern.

I de fall ordföranden med tillämpning av 11 § första stycket 2 på domstolens vägnar kan fatta beslut av enkel beskaffenhet om komplettering eller ändring av ett tidigare meddelat tillstånd, sker detta utan att något sammanträde hålls. Det finns följaktligen inte möjlighet för integritetsskyddsombudet att närvara. Därför föreskrivs i *tredje stycket* att i sådant fall ska det integritetsskyddsombud som närvarade vid prövningen av den ursprungliga ansökan till vilken beslutet är hänförligt underrättas.

Något formellt hinder mot ett byte av integritetsskyddsombud har inte ställts upp. I de fall ett byte blir nödvändigt, t.ex. på grund av sjukdom, får rätten med entledigande av integritetsskyddsombudet utse ett nytt ombud. Någon möjlighet för integritetsskyddsombudet att sätta annan i sitt ställe finns inte.

14 §

I paragrafen anges att bestämmelserna om sammanträde m.m. i 13 § gäller också när en ansökan avser komplettering av ett tidigare givet tillstånd med avseende på andra signalbärare eller sökbegrepp, liksom när en prövning sker efter anmälan från signalspaningsmyndigheten om att förfarandet för brådskande fall har tillämpats.

15 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse som kompletterar 16 § FPL om offentlighet vid muntlig förhandling. Bestämmelsen innebär att om det redan av ansökan eller annan information från signalspaningsmyndigheten står klart att offentlighet vid förhandlingen skulle innebära att sekretessbelagda uppgifter uppenbaras, får rättens ordförande fatta beslut om stängda dörrar innan förhandlingen inleds. Ett sådant beslut kan fattas så snart förutsättningar föreligger efter att målet initieras och fram till dess att förhandlingen påbörjas. Sedan förhandlingen inletts tillämpas i stället 16 § FPL. Paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.

16 §

I paragrafen föreskrivs att Förvarsunderrättsdomstolen vid omröstning ska tillämpa rättegångsbalkens regler om omröstning i tvistemål.

17 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till överklagandeförbudet i 13 § LSF. Andra beslut får inte heller överklagas. De beslut som omfattas av den senare bestämmelsen är t.ex. beslut om avvisning av en ansökan och om ersättning till integritetsskyddsombud.

15.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000)

10 kap.

10 §

Paragrafen ändras på så sätt att den sekretessbrytande bestämmelse som innebär att sekretessbelagda uppgifter hos domstol får lämnas till ett offentligt ombud enligt bestämmelser i rättegångsbalken ska tillämpas också i fråga om integritetsskyddsombud.

41 kap.

8 a §

Paragrafen, som är ny och har motiverats i avsnitt 12, föreskriver att sekretess gäller hos kontrollmyndigheten i dess kontrollverksamhet endast i den utsträckning som följer av 8 b–d §§.

Om en uppgift som kontrollmyndigheten har fått inte kan hänföras till kontrollverksamheten kan andra bestämmelser om sekretess vara tillämpliga, t.ex. bestämmelserna om sekretess i personaladministrativ verksamhet i 39 kap. förslaget till offentlighets- och sekretesslag.

8 b §

Paragrafen innehåller bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter som en enskild lämnar till kontrollmyndigheten i dess kontrollverksamhet. Sådana uppgifter kan komma att lämnas inom ramen för myndighetens löpande tillsyn eller i ett särskilt kontrollärende på begäran av enskild.

Av *första stycket* framgår att hos kontrollmyndigheten gäller utrikes- respektive försvarssekretess enligt 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen för uppgift som lämnats av enskild endast i den mån det kan antas att riket lider betydande skada om uppgiften röjs.

Av *andra stycket* framgår att om uppgifter om enskildas personliga förhållanden lämnats till kontrollmyndigheten av en enskild och en sekretessbestämmelse till skydd för enskilds personliga förhållanden skulle ha varit tillämplig på uppgifterna hos den myndighet som ärendet får anses avse, blir den sekretessbestämmelsen tillämpliga på uppgifterna även hos nämnden. Sådana uppgifter kan röra en enskild person som myndigheten har fått uppgiften från, eller t.ex. en anhörig till denne.

8 c §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om sekretess för uppgift som nämnden har fått direkt från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation. I en sådan situation gäller sekretess under förutsättning att en sekretessbestämmelse skulle ha varit tillämplig på uppgiften om den funnits hos den myndighet som det aktuella kontrollärendet får anses avse.

Om kontrollmyndigheten får uppgifter från utländska myndigheter, mellanfolkliga organisationer, svenska myndigheter eller enskilda utanför sin kontrollverksamhet är t.ex. bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess (15 kap. 1 och 2 §§) direkt tillämpliga.

8 d §

Paragrafen innebär att om nämnden i sin kontrollverksamhet får en sekretessreglerad uppgift från en annan myndighet, så överförs den sekretessen. Detta gäller oavsett om den utlämnande myndigheten är föremål för kontrollmyndighetens kontroll eller inte.

Någon specialregel om konkurrens mellan olika sekretessbestämmelser av det slag som finns i 11 kap. 8 § gäller inte i detta fall. I stället gäller huvudregeln om konkurrens mellan olika sekretessbestämmelser i 7 kap. 3 §, dvs. om flera sekretessbestämmelser är tillämpliga på en uppgift hos kontrollmyndigheten och en prövning i ett enskilt fall resulterar i att uppgiften inte är sekretessbelagd enligt en eller flera sekretessbestämmelser samtidigt som den är sekretessbelagd enligt en eller flera andra bestämmelser, ska de senare bestämmelserna ha företräde.

15.4 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627)

13 §

I paragrafen anges att i fråga om integritetsskyddsombud enligt lagen (2009:00) om Försvarsunderrättelsesdomstol får registerkontroll göras vid säkerhetsprövning på motsvarande sätt som i fråga om offentligt ombud enligt rättegångsbalken.

Sammanfattning av promemorian Ds 2009:1

I promemorian lämnas förslag till ändringar i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, en ny lag om Försvarsunderrättelsesdomstol och ändring i sekretesslagen (1980:100). Förslagen syftar till att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får enligt gällande lagstiftning endast bedrivas för försvarsunderrättelseändamål och får bara avse utländska förhållanden. För att förtydliga syftet med signalspaningen föreslås att det i lagen närmare anges för vilka preciserade ändamål verksamheten får bedrivas.

För att ytterligare tydliggöra signalspaningens syften föreslås att endast regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten ska få inrikta signalspaningen.

Ur integritetssynpunkt är det väsentligt att signalspaningen endast får avse sådan kommunikation som är relevant för verksamheten. Därför föreslås att Försvarets radioanstalt när det gäller signaler i tråd endast ska få tillgång till sådana signalbärare som omfattas av tillstånd. Vidare ska tillståndsprövningen också omfatta den användning av sökbegrepp som aktualiseras vid inhämtningen. Den begränsning av möjligheten till signalspaning som ligger i att trafik mellan avsändare och mottagare i Sverige inte får inhämtas tydliggörs.

För att stärka kontrollen av att signalspaning endast bedrivs för berättigade ändamål och med beaktande av proportionalitetsprincipen föreslås att systemet för tillståndsgivning förändras. Frågan om tillstånd ska prövas av domstol och Försvarets radioanstalt ska ansöka om tillstånden. Det innebär att all signalspaning föregås av tillståndsprövning, oavsett i vems intresse inhämtningen utförs. Tillståndsprövningen ska genomföras av en för ändamålet inrättad specialdomstol, Försvarsunderrättelsesdomstolen. I promemorian föreslås en särskild lag som reglerar domstolens sammansättning och handläggning.

Skyddet för sådan kommunikation som är särskilt känslig ur integritetssynpunkt förstärks genom att det föreslås en utvidgning av skyldigheten att förstöra inhämtad information till att gälla också uppgifter lämnade under bikt eller enskild själavård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för ändamål som anges i lagen.

I promemorian föreslås förstärkningar av den enskildes tillgång till effektiva rättsmedel. En enskild beträffande vilken det vid signalspaning använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till honom eller henne ska underrättas om detta, såvida inte sekretess gäller för uppgiften. Vidare ska enskilda ha rätt att till kontrollmyndigheten anmäla om de anser sig ha varit föremål för otillåten signalspaning. Kontrollmyndigheten ska då ha skyldighet att utreda detta. Kontrollmyndigheten ges med anledning av denna uppgift en förstärkt rättslig funktion. Kontrollmyndighetens utökade uppgifter föranleder också förslag om ändring i sekretesslagen.

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

Nuvarande lydelse

I försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet får den myndighet som regeringen bestämmer (signalspaningsmyndigheten) inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast ske i de fall regeringen eller, *enligt regeringens bestämmande, en myndighet* närmare bestämt inriktningen av signalspaningen.

Föreslagen lydelse

Signalspaningens omfattning

1 §

I försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet får den myndighet som regeringen bestämmer (signalspaningsmyndigheten) inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast ske i de fall regeringen eller *en myndighet som anges i denna lag* närmare bestämt inriktningen av signalspaningen.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast ske 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, eller

8. främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik.

Om det är nödvändigt för försvarsunderrättelseverksamheten får signaler i elektronisk form inhämtas vid signalspaning även för att

1. följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet, samt

2. fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamhet enligt denna lag.

2 a §

Inhämtning får inte avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige. Om sådana signaler inte kan avskiljas redan vid inhämtningen, ska upptagningen eller uppteckningen förstöras så snart det står klart att sådana signaler har inhämtats.

Sökbegrepp

3 §

Inhämtning av signaler i tråd *skall* ske automatiserat. Sådan inhämtning får endast avse signaler som identifierats genom sökbegrepp. Även vid annan automatiserad inhämtning *skall* sökbegrepp användas för identifiering av signaler.

Sökbegreppen *skall* utformas och användas *så att de medför ett så begränsat intrång som möjligt i den personliga integriteten. Sökbegreppen får inte vara direkt hänförliga till en viss fysisk person om det inte är av synnerlig vikt för verksamheten.*

Inhämtning av signaler i tråd *ska* ske automatiserat. Sådan inhämtning får endast avse signaler som identifierats genom sökbegrepp. Även vid annan automatiserad inhämtning *ska* sökbegrepp användas för identifiering av signaler.

Sökbegreppen *ska* utformas och användas *på ett sätt som är förenligt med respekten för den personliga integriteten. För sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person gäller därutöver att de får användas endast om det är av synnerlig vikt för verksamheten.*

4 §

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan

verksamhet. En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.

Regeringen bestämmer inriktningen av den verksamhet som bedrivs enligt 1 § andra stycket.

Regeringens beslut om inriktning av signalspaningsverksamheten skall föregås av samråd med den myndighet som avses i 6 §.

verksamhet. Inriktning av signalspaning får endast lämnas av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.

Regeringen bestämmer inriktningen av den verksamhet som bedrivs enligt 1 § tredje stycket.

En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.

Tillstånd

4 a §

Signalspaningsmyndigheten ska för signalspaning enligt 1 § ansöka om tillstånd hos Försvarsunderrättelsesdomstolen. En ansökan om tillstånd ska innehålla uppgifter om

1. det inhämtningsuppdrag som ansökan avser, med en närmare redogörelse för det behov som föranleder ansökan och angivande av den inriktning enligt 4 § till vilken uppdraget är hänförligt,

2. vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget,

3. de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas vid inhämtningen,

4. vilken tid tillståndet ska gälla, och

5. de omständigheter i övrigt som myndigheten vill åberopa till stöd för sin ansökan.

5 §

För en myndighets närmare inriktning av signalspaning enligt 1 § första stycket krävs tillstånd, om inte inriktningen har angetts av regeringen eller Regeringskansliet. Ett tillstånd får ges för högst sex månader från dagen för beslutet och kan efter förnyad prövning förlängas med högst sex månader i taget.

Tillstånd för signalspaning enligt visst inhämtningsuppdrag får endast lämnas om

1. uppdraget är förenligt med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och denna lag,

2. syftet med uppdraget väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet

Tillstånd får endast ges för inriktning som är förenlig med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Tillstånd får endast lämnas om syftet med inriktningen väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med inriktningen kan innebära och detta syfte inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Tillstånd får inte lämnas om inriktningen endast avser en viss fysisk person.

I brådskande fall får inriktning anges utan att tillstånd har lämnats. Inriktningen skall då omedelbart anmälas till den myndighet som skall lämna tillstånd. Finner tillståndsmyndigheten att det saknas förutsättningar för tillstånd, skall signalspaningsmyndigheten underrättas. Verksamheten med anledning av inriktningen skall då omedelbart avbrytas.

med ansökan kan innebära,

3. syftet med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt,

4. de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas är förenliga med 3 §, och

5. ansökan inte avser endast en viss fysisk person.

5 a §

I ett tillstånd ska anges

1. det inhämtningsuppdrag för vilket inhämtning får ske,

2. vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten ska få tillgång till för att fullgöra uppdraget,

3. vilka sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som får användas vid inhämtningen,

4. den tid som tillståndet avser, och

5. 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.

Om det för fullgörande av inhämtningsuppdrag för vilket tillstånd givits uppstår behov av

tillgång till ytterligare signalbärare eller användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp, ska särskilt tillstånd sökas. Vid ansökan och prövning gäller 4 och 5 §§ 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.

5 b §

Om det kan befaras att inhämtande av Försvarsunderrättelsesdomstolens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för något av de i 1 § angivna ändamålen, får tillstånd till signalspaningen ges av den befattningshavare vid signalspaningsmyndigheten som regeringen föreskriver.

Har tillstånd lämnats enligt första stycket ska åtgärden genast anmälas skriftligen till Försvarsunderrättelsesdomstolen. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Försvarsunderrättelsesdomstolen ska skyndsamt pröva ärendet och, om den finner att det inte finns skäl för åtgärden, upphäva beslutet.

Om Försvarsunderrättelsesdomstolen upphäver ett beslut enligt första stycket ska upptagning eller uppteckning av uppgifter som redan inhämtats omgående förstöras.

6 §

Tillstånd enligt 5 § lämnas av den myndighet som regeringen bestämmer. Myndigheten skall vara fristående från signalspaningsmyndigheten. Prövning av tillstånd skall ske i en enhet inom myndigheten vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd

Bestämmelser om Försvarsunderrättelsesdomstolen finns i lagen (2009:000) om Försvarsunderrättelsesdomstol.

tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter skall utses bland personer som föreslagits av parti-grupperna i riksdagen.

Förstöringsskyldighet

7 §

Upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats enligt denna lag *skall* omgående förstöras om innehållet

1. berör en viss fysisk person och 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. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen, *eller*

3. omfattar uppgifter i meddelanden som avses i 27 kap. 22 § rättegångsbalken.

Upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats enligt denna lag *ska* omgående förstöras om innehållet

1. berör en viss fysisk person och 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. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen,

3. omfattar uppgifter i meddelanden som avses i 27 kap. 22 § rättegångsbalken, *eller*

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

Rapportering

8 §

Underrättelser med uppgifter som inhämtats enligt denna lag *skall* rapporteras till berörda myndigheter i enlighet med vad som föreskrivs i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Om uppgifterna berör en viss fysisk person, får rapporteringen endast avse förhållanden som är av betydelse i de hänseenden som anges i 1 § den lagen.

Underrättelser med uppgifter som inhämtats enligt denna lag *ska* rapporteras till berörda myndigheter i enlighet med vad som föreskrivs i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Om uppgifterna berör en viss fysisk person, får rapporteringen endast avse förhållanden som är av betydelse i de hänseenden som anges i 1 § den lagen

Internationellt samarbete

9 §

Signalspaningsmyndigheten får för den verksamhet som anges i 1

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns

§ *andra* stycket, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i signalspaningsfrågor med andra länder och internationella organisationer.

bestämmelser om internationellt samarbete på försvarsunderrättelseområdet.

Signalspaningsmyndigheten får för den verksamhet som anges i 1 § *tredje* stycket, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i signalspaningsfrågor med andra länder och internationella organisationer.

Kontroll

10 §

Den myndighet som regeringen bestämmer *skall* kontrollera att denna lag följs. Kontrollen *skall* särskilt avse granskning av sökbegrepp som avses i 3 §, förstöring av uppgifter som avses i 7 § samt rapportering enligt 8 §.

Myndigheten får besluta att viss inhämtning *skall* upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter *skall* förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med denna lag eller *annars utgör ett* intrång i enskildas rättigheter som inte står i rimlig proportion till syftet med verksamheten.

Beslut enligt andra stycket skall fattas av en enhet inom myndigheten vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden *skall* vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter *skall* utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Den myndighet som regeringen bestämmer (*kontrollmyndigheten*) *ska* kontrollera att denna lag följs. Kontrollen *ska* särskilt avse granskning av sökbegrepp som avses i 3 §, förstöring av uppgifter som avses i 7 § samt rapportering enligt 8 §.

Myndigheten 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.

Myndigheten ska ledas av en nämnd vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden *ska* vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter *ska* utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

10 a §

Kontrollmyndigheten är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes kommunikation har inhämtats i samband med signalspaning enligt denna lag och om inhämtningen och behandlingen av inhämtade

*uppgifter i sådant fall har skett i
enlighet med lag. Kontroll-
myndigheten ska underrätta den
enskilde om att kontrollen har
utförts.*

11 §

Inom signalspaningsmyndigheten *skall* det finnas ett råd med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Rådets ledamöter utses av regeringen för viss tid. Rådet *skall* rapportera sina iakttagelser till signalspaningsmyndighetens ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, till den myndighet som avses i 10 §.

Inom signalspaningsmyndigheten *ska* det finnas ett råd med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Rådets ledamöter utses av regeringen för viss tid. Rådet *ska* rapportera sina iakttagelser till signalspaningsmyndighetens ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, till den myndighet som avses i 10 §.

Underrättelseskyldighet

11 a §

Om det vid signalspaning enligt denna lag har använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person, ska den person som sökbegreppen avser underrättas om detta, om inte annat följer av 11 b §. Underrättelsen ska innehålla uppgift om under vilken tidsperiod inhämtningen ägt rum och syftet med inhämtningen.

En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för försvarsunderrättelseverksamheten, dock senast en månad efter att det inhämtningsuppdrag som föranlett inhämtningen avslutades.

11 b §

Underrättelse enligt 11 a § får skjutas upp, om sekretess hindrar att underrättelsen lämnas. Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att inhämtningsuppdraget avslutades, behöver någon underrättelse inte lämnas.

En underrättelse ska inte lämnas om inhämtningen uteslutande

avser främmande maktis förhållanden eller förhållanden mellan främmande makter.

Övriga bestämmelser

12 §

I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation finns bestämmelser om operatörers skyldighet att överföra signaler för att möjliggöra inhämtning enligt denna lag.

Endast kontrollmyndigheten ska ha rådighet över signalbärare innehållande sådana signaler som överförs i enlighet med de bestämmelser som avses i första stycket. Myndigheten ska ge signalspaningsmyndigheten tillgång till signalbärare endast i den utsträckning det följer av tillstånd enligt 5 a eller 5 b §§.

12 a §

I lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet finns ytterligare bestämmelser om behandlingen av inhämtade personuppgifter.

-
1. Denna lag träder i kraft den XX
 2. Verksamhet som vid ikraftträdandet bedrivs med stöd av tillstånd meddelade enligt tidigare gällande bestämmelser får bedrivas till dess att tiden för tillståndet löper ut.

Förslag till lag om Försvarsunderrättelsedomstol

Försvarsunderrättelsedomstolens uppgifter

1 § Försvarsunderrättelsedomstolen ska pröva ansökan om tillstånd till signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarsunderrättelsedomstolens sammansättning

2 § Försvarsunderrättelsedomstolen består av en ordförande, högst två vice ordförande samt högst sex andra ledamöter.

Ledamot ska vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Innan en ledamot tar säte i domstolen, ska han eller hon ha avlagt domared. Bilaga 2

Ordföranden anställs med fullmakt av regeringen som ordinarie domare i domstolen. Vice ordförande och övriga ledamöter förordnas av regeringen för fyra år.

3 § Ordföranden och vice ordförande ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare. Till övrig ledamot utses den som besitter särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet.

4 § Är ordföranden förhindrad att tjänstgöra, får vice ordförande inträda i ordförandens ställe.

Är annan ledamot än ordföranden förhindrad att tjänstgöra i visst mål, inträder annan ledamot.

5 § En ledamot som avgår är skyldig att delta i fortsatt behandling av mål i vars handläggning han eller hon tidigare har deltagit.

Domförhet

6 § Försvarsunderrättsedomstolen är domför med ordförande samt två andra ledamöter.

7 § Ordföranden får ensam på Försvarsunderrättsedomstolens vägnar företa förberedande åtgärder och besluta om avskrivning.

Ordföranden får förordna en lagfaren tjänsteman vid domstolen att ensam på domstolens vägnar vidta förberedande åtgärder.

Handläggningen i Försvarsunderrättsedomstolen

8 § Om inte annat följer av denna lag tillämpas 3–5, 8, 9, 14, 16–19, 29–32 och 38–53 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) på förfarandet i domstolen.

9 § I fråga om omröstning gäller 16 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

10 § Att Försvarsunderrättsedomstolens beslut i frågor som rör signalspaning inte får överklagas framgår av 13 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Inte heller domstolens beslut i övrigt enligt denna lag får överklagas.

Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

7 §

Sekretess gäller hos den myndighet som avses i 5 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet (kontrollmyndigheten) i dess kontroll enligt samma lag endast i den utsträckning det följer av andrafjärde styckena.

Om kontrollmyndigheten i verksamhet, som avses i första stycket, från en annan myndighet får en uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sekretessen också hos kontrollmyndigheten.

Om kontrollmyndigheten i verksamhet, som avses i första stycket, får en uppgift från en enskild, gäller

1. sekretess enligt 2 kap. i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs,

2. sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden i den mån uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos den myndighet som ärendet får anses avse.

Om kontrollmyndigheten i verksamhet, som avses i första stycket, får en uppgift från en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation, gäller sekretess i den mån uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos den myndighet som ärendet får anses avse.

Förteckning över remissinstanserna

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande över departementspromemorian Ds 2009:1 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning:

Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Stockholm, Stockholms tingsrätt, Länsrätten i Stockholms län, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Datainspektionen, Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov (Ju 2008:14), Inspektionen för strategiska produkter, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets underrättelsenämnd, Signalspaningsnämnden, Tullverket, Göteborgs universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Umeå universitet, Örebro universitet, Chalmers tekniska högskola, Strålsäkerhetsmyndigheten, Konkurrensverket, Post- och telestyrelsen, Sveriges advokatsamfund, Amnesty International, Svenska Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter, Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, IT&Telekomföretagen, TeliaSonera AB, Telenor AB, Hi3G Access AB och Swedish Network Users' Society.

Yttrande har också inkommit från Sveriges kristna råd, Sveriges muslimska råd, Stiftelsen för Internetinfrastruktur, Centrum för rättvisa, Com Hem AB (gemensamt med IT&Telekomföretagen, Hi3G Access AB, Telenor Sverige AB och TeliaSonera AB) och Dennis Töllborg.

Chalmers tekniska högskola, Nämnden för statligt stöd till trosamfund, Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter, Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter och Tele2 i Sverige AB har avstått från att yttra sig.