

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Promemorians lagförslag	9
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.....	9
1.2 Förslag till lag om Försvarsunderrättelsedomstol	23
1.3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	25
2 Bakgrund	27
2.1 Lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet m.m.....	27
2.2 Riksdagens tillkännagivande.....	30
2.3 Den politiska överenskommelsen	32
3 Preciserade ändamål för signalspaningen	35
4 Begränsning av inriktande myndigheter	39
5 Tillgång till trafik	41

5.1	Avskiljande av de signaler som behövs för verksamheten.....	41
5.1.1	Tillståndskrav för tillgång till signalbärare	41
5.1.2	Avskiljandet av signalerna	44
5.2	Förbud mot inhämtning av inhemsk trafik	49
6	Tillståndsprövningen.....	51
6.1	En Försvarsunderrättsedomstol inrättas.....	51
6.2	Vem ansöker om tillstånd?	55
6.3	Vad ska en ansökan innehålla?	57
6.4	Förutsättningar för tillstånd.....	64
6.5	Tillståndets innehåll.....	67
6.6	Brådskande fall	70
7	Försvarsunderrättsedomstolen	73
7.1	Bakgrund.....	73
7.2	Domstolens sammansättning	75
7.3	Domförhet.....	80
7.4	Handläggningsregler	81
8	Förstöringsskyldighet och hantering av uppgifter.....	87
8.1	Utvidgad förstöringsskyldighet	87
8.2	Hantering av personuppgifter	91
9	Effektiva rättsmedel.....	93
9.1	Underrättseskyldighet	93

9.2	Utredningsskyldighet	101
9.3	Skadestånd	103
10	Kontrollmyndigheten	107
11	Sekretess	111
11.1	Sekretess hos kontrollmyndigheten	111
11.2	Sekretess hos Försvarsunderrättelsedomstolen	118
12	Ikraftträdande.....	123
13	Ekonomiska konsekvenser	125
14	Författningskommentar	127
14.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.....	127
14.2	Förslag till lag om Försvarsunderrättelsedomstol	140
14.3	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)...	143

Sammanfattning

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 tillståndsprovning, oavsett i vems intresse inhämtningen utförs. Tillståndsprovningen ska genomföras av en för ändamålet inrättad specialdomstol, Försvarsunderrättsdomstolen. 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 självvård, 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.

1 Promemorians lagförslag

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

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 denna lag* närmare bestämt inriktningen av signalspaningen.

*Signalspaning i försvars-
underrättelseverksamhet 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 genom-
förandet av sådana insatser,*

*3. strategiska förhållanden
avseende internationell
terrorism och annan grov gräns-
överskridande brottslighet som
kan hota väsentliga nationella
intressen,*

*4. utveckling och spridning
av massförstörelsevapen, krigs-
materiel 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 underrättelse-
verksamhet 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*

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*

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.

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 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 för signalspaning enligt 1 § ansöka om tillstånd hos Försvarsunderrättelsedomstolen. 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 får endast ges för inriktning som är förenlig med

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 med ansökan kan innebära,

lagen (2000:130) om försvars-
underrättelseverksamhet.
Tillstånd får endast lämnas om
syftet med inriktningen väger
klart tyngre än det
integritetsintrång som inhämt-
ning 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 tillstånds-
myndigheten att det saknas
förutsättningar för tillstånd,
skall signalspaningsmyndigheten
underrättas. Verksamheten med
anledning av inriktningen skall
då omedelbart avbrytas.

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 signalspaningsmyn-
digheten 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 Försvarsunder-rättelsesdomstolens 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 tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha

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

varit ordinarie domare. Övriga ledamöter skall utses bland personer som föreslagits av partigrupperna 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 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 internatio-

nella 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

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.

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 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.

1.2 Förslag till lag om Förvarsunderrättelsedomstol

Förvarsunderrättelsedomstolens uppgifter

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

Förvarsunderrättelsedomstolens sammansättning

2 § Förvarsunderrättelsedomstolen 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.

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.

1.3 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 andra–fjärde 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.

2 Bakgrund

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

Lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (LSF) träder 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 trådägande 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 etern 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 bedrivas 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, utan är ett renodlat verkställande organ.

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 nämligen att kartlägga företeelser av intresse för försvarsunderrättelseverksamheten, inte att kartlägga enskilda personers förhållanden. 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.

2.2 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 integritetsperspektiv 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 har meddelat sådana föreskrifter i förordning som riksdagen har uttalat sig om och avser att besluta om direktiv respektive uppdrag för att tillgodose vad riksdagen uttalat i fråga om uppföljning av lagstiftningen.

2.3 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 promemoria 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.

3 Preciserade ändamål för signalspaningen

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. 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.

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 föreskrivs.

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 ryms följaktligen sådan spaning som bedrivs i syfte att kartlägga militär kapacitet och förmågeuppbyggnad i vårt närområde.

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. Verksamheten måste också kunna bedrivas i syfte att under en pågående insats kartlägga hot mot säkerheten för svenska intressen.

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 karaktär.

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 visserligen att IT-relaterade hot mot enskilda datoranvändare inte omfattas. Att hoten bör vara av mer kvalificerad art bör dock också framgå av en begränsning till 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 kartläggningen inte kommer att avse sådan underrättelseverksamhet som utgör hot mot rikets säkerhet och omfattas av Säkerhetspolisens uppdrag, Däremot omfattas kartläggning av 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 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.

4 Begränsning av inriktande myndigheter

Förslag: Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska endast få inriktas av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.

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.

Den politiska överenskommelse som träffades i september 2008 innebär att Försvarets radioanstalt endast ska få ”bedriva signalspaning på beställning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten”. 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. Detta torde emellertid vara otillräckligt för att åstadkomma syftet bakom överenskommelsen. För att tydliggöra begränsningen bör den därför i stället framgå direkt av lag.

En reducering av kretsen inriktande myndigheter till regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten 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. 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. Förslaget får trots detta anses nödvändigt i syfte att tydliggöra och begränsa antalet inriktade myndigheter.

Begränsningen får konsekvenser på områden som tydligt 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 kunskapsöverläge avseende bl.a. vapensystem bidra till handlingsfrihet med svenska förband, särskilt i internationella insatser. Eftersom förutsättningarna för att bedriva nämnda verksamheter försämrats innebär förslaget att ambitionsnivån i dessa avseenden måste omprövas.

5 Tillgång till trafik

5.1 Avskiljande av de signaler som behövs för verksamheten

5.1.1 Tillståndskrav för tillgång till signalbärare

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 tillståndsprovningen.

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. Urvalet 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, dvs. Försvarets radioanstalt, eftersom ingen annan trafik får lagras. Eftersom urvalet sker i realtid finns ingen möjlighet att senare få åtkomst till den trafik som inte 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 tillståndsprovning 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.

Förslaget 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 framställningen bedömas 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.

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. 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 inte åstadkommas med högre precision.

5.1.2 Avskiljandet av signalerna

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.

För att öka trovärdigheten hos ett system med krav på tillstånd för tillgång till de 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. Nedan redogörs för de alternativ som kan komma i fråga.

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. Det är därför 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.

Domstolen

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 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 sekretessynpunkt skulle det alltså inte innebära några problem att anförtro myndigheten uppgiften att verkställa beslut om tillstånd avseende tillgång till signalbärare. Uppgiften är också 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 nämligen 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.

Som framgår av avsnitt 6.6 är det nödvändigt att signalspaningsmyndigheten i sådana brådskande fall som avses i 5 § tredje stycket LSF kan påbörja inhämtning innan ett tillstånd från Försvarsunderrättsedomstolen 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. I lagen bör därför anges att endast denna myndighet 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 6.6 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 stora krav på beredskap och tillgänglighet hos myndigheten. I avsnitt 13 görs en närmare analys av konsekvenserna av dessa krav på myndigheten.

5.2 Förbud mot inhämtning av inhemsk trafik

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.

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 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 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 inhemska trafik inte inhämtas. Detsamma gäller vid inhämtning av signaler i eter, 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 tas in en ny bestämmelse som anger att 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.

6 Tillståndsprövningen

6.1 En Försvarsunderrättelsesdomstol inrättas

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.

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.

Redan 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 minst samma juridiska kompetens som en ordinarie domare i domstol.

I lagen regleras inte om funktionen för tillståndsprövning ska ske i en nybildad myndighet eller i en nyinrättad funktion inom men befintlig myndighet. Regeringen har tidigare bedömt att tillståndsgivningsfunktionen lämpligen borde placeras hos Förvarets 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.

Den nyinrättade myndigheten kommer att ansvara för tillståndsprövningen till dess att de förändringar av lagstiftningen som aviserats genom den politiska överenskommelsen i september 2008 träder i kraft. Av överenskommelsen framgår att tillstånd till signalspaning ska prövas av domstol.

Skälen för förslaget

Enligt den politiska överenskommelse som träffades i september 2008 bör tillstånd prövas av en 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 detta speciella fall är dock prövning i domstol att föredra. Några avgörande skäl mot att i detta speciella fall lägga den typ av uppgift som är aktuell på domstol bedöms inte finnas.

En domstol bör således svara för tillståndsgivningen enligt lagen om signalspaning. 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, bör domstolen lämpligen utformas som en specialdomstol. Domstolen bör benämnas Försvarsunderrättsedomstolen.

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. Försvarets underrättsenämnd kommer även fortsättningsvis endast att ha till uppgift att kontrollera de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet.

Inrättandet av en domstol kräver en reglering av bland annat sammansättning och handläggningsregler som inte passar in i LSF. Den regleringen bör därför ske genom en särskild lag. I avsnitt 7 behandlas frågor om domstolens uppgifter, sammansättning, handläggning etc.

6.2 Vem ansöker om tillstånd?

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.

De förslag som lämnas i avsnitt 5 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 Försvarsunderrättelsesdomstolen redogöra för sådana förhållanden av verkställighetskaraktär är signalspaningsmyndigheten. Enligt LSF är det emellertid inte signalspaningsmyndigheten, utan inriktande myndighet, som begär tillstånd för att lämna en inriktning för signalspaningen, dvs. tillstånd för att framställa det underrättelsebehov som utgör den grundläggande förutsättningen för att någon underrättelseinhämtning genom signalspaning överhuvudtaget ska äga rum. Om den i lagen reglerade ordningen kvarstår skulle det följaktligen finnas två parallella tillståndsförfaranden; ett avseende inriktningen och ett som avser åtgärder för verkställighet av denna. Detta är inte lämpligt. Bedömningen av vilka åtgärder som är nödvändiga för att genomföra en viss inhämtning måste nämligen ställas i relation till behovet av underrättelserna. Detta är inte minst nödvändigt för att en heltäckande proportionalitetsbedömning 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. Detta innebär att det måste övervägas om ansvaret för att ansöka om tillstånd i sin helhet kan läggas på signalspaningsmyndigheten.

Mot att lägga uppgiften på signalspaningsmyndigheten talar att signalspaningsmyndigheten inte bedriver verksamheten utifrån egna underrättelsebehov utan helt baserar verksamheten på de inriktningar som andra myndigheter lämnar. Myndigheten har därför inte samma förutsättningar att beskriva underrättelsebehovet som den inriktande myndigheten. En överflyttning av ansvaret för att ansöka om tillstånd innebär dock inte att systemet för inriktning av signalspaningen påverkas. För att möjliggöra full spårbarhet i verksamheten är det även fortsättningsvis nödvändigt att kräva av de inriktande myndigheterna att de 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 tillståndprocessen, eftersom det är uteslutande i deras intresse som signalspaningen äger rum.

Under förutsättning att full spårbarhet mellan inriktningarna och underlaget för tillståndsprövning bibehålls finns inga avgörande invändningar mot 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. Tillståndsprövningen kommer dock inte att innefatta något ställningstagande till regeringens behov, utan avser endast 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 bestämmelse 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 inte omfattas av tillståndskravet. När inriktningarna inte längre ska utgöra grunden för tillståndsprövningen blir bestämmelsen obehövlig.

Som framgår av avsnitt 2.2 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 enligt LSF 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 alla annan signalspaning, ska beaktas av domstolen vid tillståndsprövningen.

6.3 Vad ska en ansökan innehålla?

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 den inriktning enligt 4 § till vilket 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 förhållanden i övrigt som myndigheten vill åberopa till stöd för sin ansökan.

Inhämtningsuppdraget

Som framgår i det följande föreslås att tillståndskravet ska omfatta också vissa åtgärder för verkställighet av signalspaningen. Det är rimligt att tillståndsprövningen 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 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 tillståndsprövningen ska vara så avgränsat att en reell provning kan ske och att följande led i bearbetningsprocessen 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 tillståndsprövningen måste därför vara fristående från hur verksamheten vid en viss given tidpunkt organiseras i bl.a. tekniskt och organisatoriskt hänseende. Det väsentliga är härvid att föremålet för tillståndsprövningen ska utgöra en i förhållande till verksamheten som helhet tydligt preciserad och urskiljbar process. Denna avgränsade del kan lämpligen benämnas inhämtningsuppdrag. 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.

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, säkerhetssituationen i ett land aktuellt för insatser med svensk personal, användning av signalskydd inom militära stridskrafter etc.

Det är i sista hand Förvarsunderrättsedomstolen 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 bör i ansökan anges den inriktning till vilken uppdraget är hänförligt.

Signalbärare

Av avsnitt 5.1 framgår att signalspaningsmyndigheten endast ska få tillgång till de signalbärare 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.

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 alltså 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 sin behandling 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.

Det skydd mot kränkningar av den personliga integriteten som Europakonventionen stadgar är dock inte begränsat till konventionsstaternas medborgare. Det är därför inte lämpligt att begränsa det utökade skydd mot integritetskränkning 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. Signalspaningsmyndigheten bör därför 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 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 omfattande än riksdagens tillkännagivande och den politiska överenskommelsen. Det ligger därmed inte i signalspaningsmyndighetens hand att avgöra vilka sökbegrepp som ska föreläggas domstolen för prövning. 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.

Tillståndets varaktighet

Av avsnitt 6.5 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.

6.4 Förutsättningar för tillstånd

Bedömning: Kriterierna för tillstånd ska vara i huvudsak desamma som enligt den beslutade lagen gäller för tillstånd till inriktning. Tillstånd ska endast få lämnas om

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

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

3. syfte 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 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.

När det gäller förutsättningarna för tillstånd bör kraven i huvudsak motsvara de som enligt den beslutade 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 tillståndskraven bör emellertid ske mot bakgrund av de övriga förslag som lämnas i promemorian. Enligt vad som föreslås i avsnitt 3 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 framgår 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 den beslutade lagens 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.

De uppställda rekvisiten för tillstånd innebär att Försvarsunderrättelsesdomstolen 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 huruvida 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.

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.

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, föreslås att 3 § utformas något annorlunda.

6.5 Tillståndets innehåll

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.

Vad ska framgå av ett tillstånd?

Försvarsunderrättelsesdomstolens 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 beslutade 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.

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. I realiteten kan det dock komma att uppstå behov av att komplettera ett gällande tillstånd för ett visst inhämtningsuppdrag med nya tillstånd avseende användning av ytterligare kategorier av sökbegrepp och tillgång till andra signalbärare. 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 inhämtningsuppdrag med ytterligare tillstånd avseende sökbegrepp och signalbärare.

Eftersom ett kompletterande tillstånd alltid ska vara hänförligt till ett ”grundtillstånd” bör de kompletterande

tillståndens varaktighet vara anknuten 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.

6.6 Brådskande fall

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.

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 beslutet. I ett sådant fall ska upptagning eller uppteckning av uppgifter som redan inhämtats omgående förstöras.

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 (prop. 2006/07:63 s. 101 f.) anförts om behovet av att i brådskande fall kunna initiera signalspaning innan tillstånd har lämnats gör sig alltjämt gällande. Även med de ändringar som förslås 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 föreslagna tillståndssystemet kräver dock 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 skyndsamt pröva ärendet och, om den finner att det inte finns skäl för åtgärden, upphäva beslutet. Motsvarande förfarande bör föreskrivas i LSF.

Om signalspaningsmyndigheten bedömer att ett avvaktande av tillståndprocessen 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. Det kan naturligtvis inte ankomma på vilken befattningshavare som helst vid myndigheten att fatta sådana beslut, utan detta bör regleras i föreskrifter meddelade av regeringen. Har en behörig befattningshavare fattat ett sådant beslut ska detta genast anmälas skriftligen till Förvarsunderrättelsedomstolen. I anmälan ska skälen för

åtgärden anges. Domstolen ska därefter skyndsamt pröva ärendet. Om domstolen därvid finner att det inte finns skäl för åtgärden, ska beslutet upphävas.

Enligt 6 § andra stycket lagen (2008:854) om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott ska åklagaren anmäla åtgärden till Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten om beslutet har upphört innan rätten har prövat frågan. Eftersom signalspaning bedrivs på längre sikt och kontrollmyndigheten ändå får information om åtgärden genom sin roll vid verkställigheten (se avsnitt 5.1) behövs inte någon motsvarande bestämmelse.

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. Kravet enligt 1 § första stycket LSF på att det ska finnas en inriktning som föranleder åtgärden gäller naturligtvis också i den nu aktuella situationerna. En anmälan enligt den föreslagna bestämmelsen ska 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 gälla inte endast i fråga om ett nytt inhämtningsuppdrag, utan också när det i fråga om ett redan tillståndsgivet inhämtningsuppdrag uppstår brådskande behov av att använda nya tillståndspliktiga sökbegrepp eller få tillgång till signalbärare som inte omfattas av det tidigare tillståndet.

Om Försvarsunderrättelsesdomstolen efter en anmälan finner att det inte finns skäl för åtgärden och alltså upphäver beslutet, ska upptagning eller uppteckning av uppgifter som redan inhämtats omgående förstöras.

7 Försvarsunderrättelse- domstolen

7.1 Bakgrund

Av avsnitt 6 framgår att prövning av frågor om tillstånd enligt LSF ska göras i domstol och att en specialdomstol, Försvarsunderrättelsedomstolen, 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 Patentbesvärsrätten 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. Prövningstillstånd 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- och arbetstagarintressen, 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 beslutför 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 växtsortsskydd.

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.

7.2 Domstolens sammansättning

Förslag: Domstolens ordförande ska anställas som ordinarie domare. Vid ordförandens sida ska finnas högst två vice ordförande som också ska vara lagfarna, samt högst sex ledamöter med specialistkompetens.

Bedömning: Integritetsskyddsintresset ska tillgodoses genom domstolens ledamöter. Något offentligt ombud ska därför inte medverka vid prövningen.

Kännetecknande för redan existerande specialdomstolar är att deras sammansättning återspeglar behovet av specialkompetens på vissa områden. Det behovet gäller också för Försvarsunderrättsedomstolen. Eftersom domstolens prövning inte sker inom ramen för ett 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 signalspaningsnämnden, kräver att domstolen kan sammanträda med kort varsel. Även om den särskilda ordningen för brådskande fall inte bör utnyttjas annat än i undantagssituationer, 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 Patentbesvärärätten. I vissa fall är uppgiften att vara ledamot dock alltjämt 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 Försvarsunderrättelsesdomstolens 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 Försvarsunderrättsedomstolen 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 personer som har erfarenhet och kunskap om underrättelseverksamhet och förutsättningarna för sådan verksamhet, jämte ledamöter med 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 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 Försvarsunderrättsedomstolen 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. Det finns därför inte något behov ur integritetsskyddssynpunkt av en motsvarighet till offentliga ombud i mål hos Försvarsunderrättsedomstolen. Försvarsunderrättsedomstolen utgör vidare enda instans för prövning av tillstånd för signalspaning. Ett offentligt ombud skulle följaktligen inte ha tillgång till det instrument för att påverka utfallet av prövningen som en överklaganderätt innebär. I stället för att bevakningen av integritetsskyddsintresset läggs utanför rätten bör därför detta ansvar integreras i domstolens uppgift, vilket framförallt måste förverkligas genom att de ledamöter som utses har förmåga att ta nödvändiga integritetshänsyn.

7.3 Domförhet

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

Ordföranden ska självständigt få vidta förberedande åtgärder och avskriva mål.

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

Regleringen av domförheten bör utgöra en avvägning av 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 målens 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 i stor utsträckning torde komma att avgöras efter föredragning. Av säkerhetsskäl bör vidare den information som delges i samband med prövningen 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. 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.

7.4 Handläggningsregler

Förslag: Vid handläggningen i Försvarsunderrättsedomstolen ska i huvudsak förfarandereglerna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpas.

Försvarsunderrättsedomstolens 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 Patentbesvärsträtten). 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 Försvarsunderrättsedomstolens 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 Försvarsunderrättsedomstolen och i vilken utsträckning kompletterande bestämmelser är nödvändiga.

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.

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 utredningsskyldighet normalt innebär att rätten ger part besked om att hans eller hennes talan i visst avseende bör kompletteras. Bestämmelsen bör tillämpas vid Försvarenderrättelsedomstolen.

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.

FPL:s bestämmelser om skriftlighet vid förfarandet med möjlighet till muntlig förhandling beträffande viss fråga bör tillämpas vid Försvarsunderrättelsesdomstolen, liksom bestämmelserna i 14 § FPL om kallelse till muntlig förhandling.

Offentlighet m.m. vid muntlig förhandling

Domstolens verksamhet kommer att omfattas av sträng sekretess. När det gäller domstolarnas 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. 12-5 §§ 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 2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen. En hänvisning till 16 § FPL innebär att förhandlingar vid vilka förebringas sådana uppgifter kan hållas inom stängda dörrar. Det kan antas att detta i princip alltid kommer att vara fallet. Det finns dock inte skäl att frånga huvudregeln om offentlighet vid domstol.

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 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100). 18 och 19 §§ FPL bör gälla vid Försvarsunderrättelsesdomstolen.

Beslut

Enligt 29 § FPL får rättens 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. Rättens 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 sägas om beslut i 29-32 §§ FPL bör tillämpas vid Försvarsunderrättsedomstolen. 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 5), 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.

Straff

I 38 § FPL föreskrivs straff i form av penningböter för den som stör förhandling, fotograferar i rättssalen eller bryter mot andra ordningsregler. I 39 § finns en straffbestämmelse som gäller röjande av vad som enligt rättens förordnande inte får uppenbaras. Straffet för en sådan gärning är böter.

Bestämmelserna bör tillämpas vid Försvarsunderrättelsesdomstolen.

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 tillämpas vid Försvarsunderrättelsesdomstolen.

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 Försvarsunderrättelsesdomstolens del hänvisas till rättegångsbalkens omröstningsregler.

Överklagande

Av 13 § LSF framgår att beslut enligt lagen inte får överklagas. Det gäller såväl Försvarsunderrättelsesdomstolens beslut som sådana beslut som fattas av kontrollmyndigheten. En hänvisning till den bestämmelsen bör tas in i lagen.

Domstolen kommer inte att pröva andra mål än ansökningar om tillstånd enligt LSF. För att förtydliga att inte heller beslut om annat än tillstånd, t.ex. att avvisa en ansökan, får överklagas bör det av lagen framgå att överklagandeförbudet också gäller för andra beslut.

8 Förstöringsskyldighet och hantering av uppgifter

8.1 Utvidgad förstöringsskyldighet

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.

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 förhållanden, 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. När det gäller källskyddet och efterforskningsförbudet är detta reglerat i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, och i fråga om kommunikation mellan en misstänkt och dennes

försvare 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 anförtrots dem (36 kap. 5 §). Dessa bestämmelser motsvaras dock inte av något förbud att vid tillämpning av straffprocessuella tvångsmedel avlyssna sådan kommunikation, även om det naturligtvis följer begränsningar av att tillstånd till användning av sådana 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 själavården 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.

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 promemorian 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 underrättelseskyldighet 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 denna dokumenteras. Sådan dokumentation kan dock naturligtvis inte innefatta det förstörda kommunikationsinnehållet.

8.2 Hantering av personuppgifter

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.

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 informations-synpunkt 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.

Bestämmelser som syftar till att skydda människors integritet i försvarsunderrättelsesammanhang finns också i sekretesslagen (1980:100). Av 9 kap. 32 § 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 sekretesslagen bedöms dock inte vara nödvändig ur informationssynpunkt.

9 Effektiva rättsmedel

9.1 Underrättelseskyldighet

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.

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. Underrättelseskyldigheten 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.

Skälen för förslaget

Allmänna utgångspunkter

Om 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 skulle omfattas av en underrättelseskyldighet övervägas noga. Slutligen skulle en underrättelseskyldighet behöva 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. Även om så är fallet måste dock beaktas att det inom ramen för signalspaningsverksamheten finns mycket begränsade 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.

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.

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 teledress 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 teledress eller utan att vara innehavare använder en sådan teledress blir inte underrättad. Med hänsyn till svårigheten att identifiera sådana personer är detta en naturlig avgränsning (prop. 2006/07:133 s. 37).

På motsvarande sätt måste en underrättelseskyldighet vid signalspaning 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 teleavlyssning 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. teleadresser 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. Av det sagda följer att uppgifter som är av överskottscharakter och omfattas av förstöringsskyldighet självklart inte kan läggas till grund för någon underrättelse. Skyddet för den enskildes integritet tillgodoses i detta avseende genom förstöringsskyldigheten och kontrollen av att denna efterlevs.

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 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. Av praktiska skäl bör i lagen 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.

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. 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 2 kap. 1 § sekretesslagen och försvarssekretessen enligt 2 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. Tidsfristen bör vara lika lång som i fråga om hemliga tvångsmedel, dvs. ett år. Om ingen underrättelse har kunnat lämnas under den tiden ska underrättelsen få underlåtas.

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 utlänningars 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.

9.2 Utredningsskyldighet

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.

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. 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. Det kan i samband därmed övervägas om 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 ska också kunna 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).

För att tydliggöra att kontrollmyndigheten ska genomföra kontroller på begäran av enskilda bör det 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. 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 har förekommit någon signalspaning som berört honom eller henne. Om myndigheten

efter sin utredning kan konstatera att ingen sådan signalspaning har förekommit eller att signalspaning visserligen har förekommit men skett lagenligt, bör den enskilde få det svaret av myndigheten att inget otillbörligt har skett. 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. Detta bör närmare regleras i förordning.

9.3 Skadestånd

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

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 försummelser 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 arbetstagare vållar genom fel eller försummelse i tjänsten är han eller hon ansvarig endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens 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.

10 Kontrollmyndigheten

Förslag: Kontrollmyndigheten ges en mer utpräglad rättslig karaktär för att kunna hantera de uppgifter som de föreslagna ändringarna innebär.

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

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 6.1 har behandlats förslag som syftar till att tydliggöra att tillstånds- respektive kontrollfunktionen ska vara helt självständiga i förhållande till varandra och att tillståndsprövningen ska anförtros en domstol. Det finns emellertid anledning att överväga ytterligare förändringar av

kontrollmyndighetens funktion, bl.a. mot bakgrund av de förslag som lämnas i avsnitt 9. 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 bör 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 tydliggöra att det i kontrollmyndighetens uppgifter eller befogenheter inte ingår att överpröva Försvarsunderrättelsedomstolens 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 omfattar också att behandling av personuppgifter hos signalspaningsmyndigheten är förenlig med lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (se avsnitt 8.2). I uppgiften ingår bl.a. att kontrollera att behandlingen av personuppgifter inte går utöver de ändamål för behandlingen som anges i den lagen.

11 Sekretess

11.1 Sekretess hos kontrollmyndigheten

Förslag: En ny bestämmelse 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.

Även uppgifter som kontrollmyndigheten tar emot från enskilda ska omfattas av sekretess. Rör uppgiften den enskilde själv eller någon honom eller henne närstående eller annan enskild, ska den sekretess gälla som skulle ha gällt hos den myndighet som ärendet får anses avse. I övrigt ska sekretess gälla i den mån det kan antas att riket skulle lida betydande om uppgiften röjs.

Om kontrollmyndigheten tar emot uppgifter från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, ska uppgifterna omfattas av sekretess hos kontrollmyndigheten i samma utsträckning som uppgifterna skulle ha varit sekretessbelagda hos den myndighet som ärendet får anses avse.

Bedömning: Någon ändring i regleringen av meddelarfriheten bör inte göras.

Kontrollmyndighetens tillsynsuppgift avser verksamhet som är omgärdad av stark sekretess. De operativa myndigheternas uppgiftsskyldighet gentemot kontrollmyndigheten är utan undantag. Vid sin tillsyn 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.

Primär sekretess hos kontrollmyndigheten

Bestämmelserna i sekretesslagen gäller normalt inte hos samtliga myndigheter utan har vanligen utformats med ett avgränsat tillämpningsområde och gäller för vissa angivna uppgifter i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Sådan sekretess som ges direkt i sekretessbestämmelserna utgör s.k. primär sekretess. Om en sekretessbelagd uppgift lämnas utanför det primära tillämpningsområdet, följer inte sekretessen med uppgiften, om det inte finns någon särskild regel om överföring av sekretess. Sådan sekretess som upprätthålls med tillämpning av en sådan överföringsbestämmelse utgör s.k. sekundär sekretess (se följande avsnitt).

Det finns sekretessbestämmelser som är primärt tillämpliga på uppgifter hos kontrollmyndigheten. Det gäller bland annat utrikes- och försvarssekretess (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen) och sekretess till skydd för uppgift hänförlig till ärende om kvalificerad skyddsidentitet (5 kap. 10 § första stycket). Dessa sekretessbestämmelser är nämligen primärt tillämpliga oavsett hos vilken myndighet en uppgift finns. Däremot är t.ex. bestämmelsen till skydd för enskildas intressen i försvarsunderrättelseverksamheten (9 kap. 32 §) inte primärt tillämplig hos kontrollmyndigheten. Detta beror på att

bestämmelsen i sin helhet är utformad så att den är primärt tillämplig endast i viss utpekad verksamhet.

Det ska också noteras att sekretess gäller hos alla myndigheter för uppgift som rör enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen ska dock inte tillämpas om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten. Om en uppgift som omfattas av denna sekretess omfattas av sekretess även enligt en annan paragraf i sekretesslagen och uppgiften enligt en bestämmelse i denna paragraf får lämnas till en annan myndighet eller till en enskild, ska den bestämmelsen gälla (7 kap. 1 §).

Vidare gäller sekretess hos alla myndigheter för uppgift om enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, enskilds telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde och för motsvarande uppgifter om anhöriga till den enskilde, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Denna sekretess tillämpas inte, om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten (7 kap. 1 a §).

Sekundär sekretess hos kontrollmyndigheten

När kontrollmyndigheten tar emot en uppgift av en myndighet och det inte finns någon bestämmelse om primär sekretess som är tillämplig på uppgiften hos nämnden, krävs det – för att uppgiften ska vara sekretesskyddad hos nämnden – att det finns en bestämmelse om överförande av sekretess. En sådan

bestämmelse finns i 13 kap. 1 § sekretesslagen. Om en myndighet i verksamhet, som avser bl.a. tillsyn, från annan myndighet får en uppgift som är sekretessbelagd där, gäller sålunda sekretessen också hos den mottagande myndigheten. Detta innebär att sekretess hos de granskade myndigheterna, liksom hos andra myndigheter, upprätthålls hos kontrollmyndigheten genom sekundär sekretess.

Myndigheternas uppgiftsskyldighet

Sekretess hindrar inte att myndigheter lämnar uppgift till andra myndigheter, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning (14 kap. 1 § sekretesslagen). 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 (14 kap. 2 § första stycket 3). 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 underrättelsenämnd framgår att en uppgiftsskyldighet gäller för berörda myndigheter. Med stöd av de ovan nämnda bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen kan alltså uppgifter lämnas till kontrollmyndigheten för dess tillsyn utan hinder av sekretess.

En ny sekretessbestämmelse

Som framgår ovan upprätthålls sekretess hos de granskade myndigheterna, liksom hos andra myndigheter, hos kontrollmyndigheten genom sekundär sekretess enligt 13 kap. 1 § sekretesslagen. Verksamheten har hittills bedrivits på ett sådant sätt att endast sådana uppgifter har förekommit hos nämnden.

Genom de förslag som redogörs för i avsnitt 9 kommer kontrollmyndigheten få ta emot uppgifter från enskilda bl.a. i samband med att anmälningar inges till myndigheten. I många fall kommer inte någon bestämmelse om primär sekretess att vara tillämplig. Så är t.ex. fallet beträffande sekretess till skydd för enskildas intressen enligt 9 kap. 32 § sekretesslagen. För att sådan sekretess ska kunna tillämpas av kontrollmyndigheten krävs att sekretessen överförs genom en särskild bestämmelse. Beträffande uppgifter som kontrollmyndigheten tar emot direkt från en enskild, finns det dock inte någon sekretess att överföra. 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 enskild ska omfattas av sekretess till skydd för den enskilde behövs alltså särskilda regler om detta. Sådana regler finns redan i dag i bestämmelserna om sekretess hos Justitieombudsmannen och Justitiekanslern (11 kap. 4 § sekretesslagen) samt Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (11 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. Det bör alltså införas en bestämmelse om att det för uppgift som har tagits emot från enskild ska gälla sekretess till skydd för enskilds

personliga förhållanden i den mån uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd hos den myndighet som ärendet får anses avse.

I fråga om utrikes- och försvarssekretess bör en begränsad sekretess gälla av samma slag som den sekretess som för närvarande gäller hos Justitieombudsmannen och Justitiekanslern i fråga om samma sekretess. 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 bör därför införas bestämmelser om att det för uppgift som har tagits emot från enskild ska gälla sekretess enligt 2 kap. sekretesslagen i den mån det kan antas att riket lider *betydande* men om uppgiften röjs.

Uppgifter från andra myndigheter

Som angetts ovan gäller hos kontrollmyndigheten sekundär sekretess för de uppgifter som i tillsynsverksamheten lämnas av andra myndigheter. När det nu finns anledning att reglera sekretessen hos myndigheten på motsvarande sätt som har skett beträffande JO, JK och Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten bör den aktuella bestämmelsen på samma sätt som i fråga om dessa myndigheter göras uttömmande. Det innebär att det i paragrafen 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

Inte heller när kontrollmyndigheten i sin tillsynsverksamhet tar emot uppgifter från en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation finns det någon svensk sekretess att överföra till myndigheten. I stor utsträckning är naturligtvis bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess tillämpliga (2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen). Bestämmelserna om sekretess till skydd för enskildas intressen (9 kap. 32 §) gäller dock inte i den tillsynsverksamhet som kontrollmyndigheten bedriver. För att uppgifter som har tagits emot av en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation ska omfattas av sekretess hos kontrollmyndigheten behövs alltså nya särskilda regler om detta. Det bör därför tas in en sådan bestämmelse. Den 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. Sekretess bör alltså gälla för uppgifter som har tagits emot från utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation i den mån uppgifterna skulle ha varit sekretessbelagda hos den myndighet som kontrollmyndighetens ärende får anses avse.

Meddelarfriheten

Med meddelarfrihet avses rätten att lämna uppgift i vilket ämne som helst för publicering i de medier som tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen omfattar (se 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § yttrandefrihetsgrundlagen).

Meddelarfriheten är dock inte oinskränkt. Den ger till en början inte någon rätt att uppsåtligen för offentliggörande lämna ut en allmän handling som omfattas av sekretess (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 antingen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen eller i 16 kap. 1 § sekretesslagen. Tystnadsplikten har således företräde framför meddelarfriheten på vissa områden. För uppgifter som omfattas av försvarssekretess är meddelarfriheten starkt begränsad. De fall där denna tystnadsplikt har företräde framför meddelarfriheten anges direkt i tryckfrihetsförordningen eller 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 tillsynsärenden 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. Det finns därför inte anledning att överväga några ändringar i regleringen av meddelarfriheten.

11.2 Sekretess hos Försvarsunderrättelsedomstolen

<p>Bedömning: Någon särskild sekretessreglering för Försvarsunderrättelsedomstolen behövs inte.</p>
--

I 12 kap. sekretesslagen (1980:100) finns särskilda bestämmelser om sekretess hos domstolar m.m. Bestämmelserna är tillämpliga på Försvarsunderrättsdomstolen.

Enligt 12 kap. 1 § sekretesslagen gäller sekretess hos domstol för uppgift som domstolen erhåller i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från domstol eller annan myndighet och som är sekretessbelagd där. Om en sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos den mottagande domstolen, gäller dock den sekretessen. Bestämmelsen innebär att sådan sekretess som är begränsad till verksamhet eller ärenden av visst slag eller till viss myndighet överförs till domstolen och gäller där som sekundär sekretess, om uppgiften vidarebefordras till domstolen i dennas rättskipande eller rättsvårdande verksamhet. Till Försvarsunderrättsdomstolen överförs alltså t.ex. sådan sekretess som enligt 9 kap. 32 § sekretesslagen gäller hos Försvarets radioanstalt för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Den sekundära sekretessen gäller dock inte om en primär sekretessregel som skyddar samma intresse är tillämplig hos domstolen. Detta gäller bl.a. i fråga om sekretessen enligt 2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen, som är tillämplig oavsett var uppgiften finns.

Av 12 kap. 3 § sekretesslagen 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 förebringas vid offentlig förhandling i samma mål eller ärende. Om uppgiften förebringas 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 andra domstolar gäller offentlighet som huvudregel vid Försvarsunderrättsdomstolen. I praktiken kommer dock verksamheten att omfattas av sekretess och sammanträden i regel äga rum bakom stängda dörrar. Om sammanträde har

förekommit under handläggningen har domstolen att iaktta vad som föreskrivs i bestämmelsen för att sekretessen ska bestå sedan den skilt målet ifrån sig.

Enligt 12 kap. 4 § 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 sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgiften hos mottagaren.

Försvarsunderrättsedomstolen 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 12 kap. 5 § sekretesslagen 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.

12 Ikraftträdande

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.

De i promemorian 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.

Den verksamhet som vid den tidpunkten bedrivs med avseende på signalspaning i etern och som omfattas av tillstånd 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. 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.

13 Ekonomiska konsekvenser

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 den beredskap kontrollmyndigheten måste upprätthålla för att kunna verkställa tillstånd även med mycket kort varsel, dels för det fall inflödet av anmälningar från enskild till kontrollmyndigheten initialt blir av en extra stor omfattning.

I dag finns inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap tilldelat sju miljoner kronor för Försvarets underrättelsenämnd och Signalspaningsnämnden.

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 analyssystem göras.

Försvarsunderrättelsesdomstolen

Inrättandet av Försvarsunderrättelsesdomstolen innebär att Signalspaningsnämnden, som har ansvaret för tillståndsprövningen från LSF:s ikraftträdande till dess att förslagen i denna promemoria genomförs, kommer att avvecklas.

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. Myndigheten måste ha en beredskap att kunna verkställa tillstånden även på mycket kort varsel, särskilt när det föreskrivna förfarandet för brådskande fall tillämpas.

14 Författningskommentar

14.1 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. Den bestämmelse som avses är 4 §.

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke* som anger de närmare ändamål för vilka signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får bedrivas. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.

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 säkerhetshotande 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 företeelsen 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.

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.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.2.

3 §

Paragrafens *andra* stycke har förändrats något med anledning av att sökbegreppen ska vara föremål för tillståndsprövning. Förändringen tydliggör att sökbegrepps användningen är en viktig del i den proportionalitetsbedömning som enligt 5 § ska göras vid tillståndsprövningen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.

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 tillagts en bestämmelse som begränsar vilka

myndigheter som får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.

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 fiber. 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 integritetsinfrågan i samband med inhämtningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2 och 6.3.

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. 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 tredje 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, 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 6.4.

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 tre punkter de grundläggande delarna i ett tillstånd och ger i en fjärde 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 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 avsnitt 6.5.

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 brådskande 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 initiera signalspaning utan föregående tillstånd från domstolen begränsas till befattningshavare som regeringen bestämmer.

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 beslutet. I sådant fall ska verksamheten naturligtvis genast avbrytas.

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

I det *tredje stycket* anges att i de fall domstolen upphäver ett beslut, ska upptagningar eller uppteckningar av sådana uppgifter som redan hunnit inhämtas omgående förstöras.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.6.

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 självvård. Begreppen bikt och enskild självvård 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 ändamål som anges i 1 §. En sådan situation kan uppstå om en religiös företrädare inom ramen för självvårdande samtal t.ex. uppmanar personer till terrorism eller angrepp mot svenska förband i internationella insatser.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.1.

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 10.

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 denna lag 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 9.2.

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 fysisk 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. Utgångspunkten för informationen 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 9.1.

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 2 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen (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 2 kap. 1 eller 2 § sekretesslagen. 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 9.1.

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 förutsättningarna utan endast verkställa vad som framgår av tillståndet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 5.1.

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 8.2.

14.2 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 kraven 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 7.2.

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.

Till övrig ledamot utses den 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 7.2.

4 §

Paragrafen reglerar förhållandet när ordförande eller annan ledamot 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 §

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 beslutför sammansättning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.3.

7 §

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 avskryva mål.

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

8 §

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

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.4.

9 §

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

10 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till överklagandeförbudet i 13 § LSF samt en bestämmelse om att andra beslut inte heller får överklagas. De beslut som omfattas av den senare bestämmelsen är t.ex. beslut om förberedande åtgärder och beslut om avvisning av en ansökan.

14.3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

11 kap. 7 §

Paragrafen, som är ny och har motiverats i avsnitt 11, föreskriver vilken sekretess som ska gälla för uppgift hos Kontrollmyndigheten i dess kontrollverksamhet.

I *första stycket* anges att paragrafen endast gäller i kontrollverksamheten och inte i annan verksamhet vid myndigheten, t.ex. personaladministration, samt att paragrafen uttömmande reglerar i vilken utsträckning sekretess gäller i kontrollverksamheten. Om en uppgift som myndigheten har fått inte kan hänföras till kontrollverksamheten, kan andra bestämmelser om sekretess vara tillämpliga.

I fråga om uppgift som myndigheten har fått av en annan myndighet föreskrivs i *andra stycket* att den sekretess som gäller vid den andra myndigheten överförs (s.k. sekundär sekretess). Något undantag av det slag som finns i 13 kap. 6 § gäller inte i detta fall. En svagare primär sekretessbestämmelse kan alltså aldrig gälla framför en starkare sekundär sekretessbestämmelse. Vid valet mellan två sekretessbestämmelser, vare sig de är primära eller sekundära, gäller allmänt att den strängaste bestämmelsen ska tillämpas. Sekretess kan överföras från myndigheter som omfattas av kontrollen men gäller också uppgifter från andra myndigheter som har betydelse för verksamheten.

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

Utrikes- och försvarssekretess enligt 2 kap. gäller för sådan uppgift, dock endast i den mån det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs (punkten 1).

När det gäller sekretess till skydd för uppgift om enskildas personliga förhållanden som lämnas av enskilda gäller dock sekretess utan någon särskild begränsning i fråga om skaderekvisitet (punkten 2). Sådana uppgifter kan röra en enskild person, som myndigheten har fått uppgiften från, eller t.ex. en anhörig till denne. Sekretess gäller under förutsättning att uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd om den funnits hos myndighet som det aktuella kontrollärendet får anses avse. Om uppgifterna inte kan hänföras till någon sådan myndighet är de offentliga.

Slutligen finns i *fjärde stycket* en bestämmelse om sekretess för uppgift som myndigheten har fått direkt från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation. Även i detta fall gäller sekretess under förutsättning att uppgiften skulle ha varit sekretessbelagd om den funnits hos myndighet som det aktuella kontrollärendet får anses avse. Kan uppgifterna inte hänföras till någon sådan myndighet är de offentliga. Om myndigheten får uppgifter från andra svenska myndigheter, enskilda, utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer utanför sin kontrollverksamhet är t.ex. bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess (2 kap. 1 och 2 §§) direkt tillämpliga på uppgifterna.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.