



Stockholm den 1 december 2023

Försvarsdepartementet

fo.remissvar@regeringskansliet.se

christina.siwring@regeringskansliet.se

Översänds endast per e-post

Remissyttrande över betänkandet Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom (SOU 2023:51) – dnr Fö2023/01467

1 INLEDNING

1.1 År 2021 fällde Europadomstolen Sverige i målet *Centrum för rättvisa mot Sverige*.¹ Bakgrunden är att Centrum för rättvisa år 2008 anmälde Sverige till Europadomstolen för att FRA-lagen² om hemlig massövervakning inte levde upp till de krav på skydd för privatliv och korrespondens som följer av artikel 8 i Europakonventionen.

1.2 Europadomstolen fällde Sverige i huvudsak på grund av tre allvarliga rättssäkerhetsbrister³:

¹ *Centrum för rättvisa v. Sweden* [GC], no. 35252/08, 25 May 2021.

² Med FRA-lagen avses här den rättsliga regleringen av FRA:s signalspaning. Denna innefattar i huvudsak lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, lag (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt, lag (2022:482) om elektronisk kommunikation samt Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

³ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 369.

- i) *Det saknas regler som anger när inhämtat material som inte innehåller personuppgifter ska förstöras.* Detta riskerar att lämna en stor mängd strategiskt känsliga uppgifter från exempelvis advokat- och nyhetsbyråer, företag, trossamfund och civilsamhällesorganisationer utan skydd.
- ii) *Det saknas regler som anger att den personliga integriteten ska beaktas när underrättelser delas med andra stater och internationella organisationer.* Det innebär att enskilda lämnas helt utan skydd inom ramen för FRA:s internationella underrättelsesamarbete.
- iii) *Efterhandskontrollen av övervakningen är inte tillräckligt effektiv.* Det finns därför otillräckliga möjligheter för enskilda att bevaka sina rättigheter.

1.3 Utredningen har haft i uppdrag att lägga fram de förslag som krävs för att åtgärda dessa brister.

1.4 Trots att betänkandet har sin bakgrund i den kritik som Centrum för rättvisa riktade mot FRA-lagen i Europadomstolen har Försvarsdepartementet valt att inte inhämta Centrum för rättvisas synpunkter på förslagen i betänkandet. Centrum för rättvisa har efter att betänkandet gått ut på remiss begärt att sättas upp på remisslistan. Försvarsdepartementet har dock avslagit den begäran med hänvisning till att remisslistan tagits fram efter noga övervägande och att den inte kan ändras i efterhand.

1.5 Centrum för rättvisa har under alla omständigheter tagit del av betänkandet och får sammanfattningsvis avge följande synpunkter.

2 SAMMANFATTNING AV CENTRUM FÖR RÄTTVISAS SYNPUNKTER PÅ BETÄNKANDET

2.1 Centrum för rättvisa välkomnar utredningens förslag för att åtgärda de tre huvudsakliga brister i FRA-lagen som Europadomstolen har identifierat. Centrum för rättvisa bedömer dock att förslagen i vissa avseenden inte är tillräckliga för att säkerställa att Sverige lever upp till Europakonventionens krav.

2.2 För att åtgärda den *första bristen* föreslår utredningen att det införs en skyldighet för FRA att förstöra även upptagningar som inte innehåller personuppgifter och som bedöms sakna betydelse för signalspaningsverksamheten (se avsnitt 6.1 i betänkandet).

2.3 Centrum för rättvisa tillstyrker förslaget, men efterlyser ett antal förtydliganden av hur bestämmelsen ska tolkas. Dessa förtydliganden behövs för att säkerställa att det i enlighet med Europadomstolens dom görs en löpande kontroll av om uppgifterna är nödvändiga för FRA:s verksamhet (se avsnitt 3.1 nedan).

2.4 För att åtgärda den *andra bristen* föreslår utredningen att det uppställs ett nytt villkor vid internationella överföringar som medför att FRA måste göra en proportionalitetsavvägning mellan skyddet för den personliga integriteten och skälen för överföringen (se avsnitt 6.2 i betänkandet).

- 2.5 Centrum för rättvisa tillstyrker förslaget, men efterlyser ett förtydligande av omfattningen av prövningen. Det bör tydliggöras att FRA utöver en ren intresseavvägning, även ska göra en bedömning av om det är nödvändigt att överföra uppgifterna eller om syftet med överföringen kan uppnås på ett mindre ingripande sätt (se avsnitt 3.2 nedan).
- 2.6 För att åtgärda den *tredje bristen* föreslår utredningen att ett nytt rättsmedel för efterhandskontroll på begäran av enskilda införs genom att det inrättas ett särskilt beslutsorgan vid Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet, Siun (se avsnitt 6.3 och 6.4 i betänkandet).
- 2.7 Centrum för rättvisa tillstyrker att ett särskilt beslutsorgan inrättas, men avstyrker förslaget om beslutsorganets motiveringsskyldighet. För att förslaget i den delen ska vara förenligt med Europakonventionens krav behöver det föreslagna beslutsorganet i större utsträckning än vad som nu föreslås ha en skyldighet att informera om i vilka avseenden otillbörlig övervakning har förekommit samt vilka tillsynsåtgärder som vidtagits för att åtgärda de identifierade bristerna. Om det bedöms att den enskilde i princip aldrig kommer att kunna få ett motiverat beslut bör det finnas ett säkerhetsklassat ombud som kan bevaka integritetsintresset (se avsnitt 3.3 nedan).
- 2.8 Förutom de tre huvudsakliga bristerna som uttryckligen låg till grund för Europadomstolens dom i *Centrum för rättvisa mot Sverige* innehåller domen ett antal ytterligare frågeställningar som borde ha behandlats i betänkandet, men som inte berörs där.

- 2.9 Utredningen har inte heller tagit ställning till betydelsen av Europadomstolens dom i *Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket*.⁴ Det målet handlar om Storbritanniens signalspaningslagstiftning, som har betydande likheter med FRA-lagen. Målet handlades parallellt med Centrum för rättvisa-målet, prövades av samma 17 domare och avgjordes samma dag.
- 2.10 För att FRA-lagen fullt ut ska anses leva upp till Europakonventionens krav behöver därför följande utredas och åtgärdas i det fortsatta lagstiftningsarbetet:
- i) Omfattningen av Försvarsunderrättelsesdomstolens förhandsprövning bör förtydligas (se avsnitt 4.2 nedan).
 - ii) Försvarsunderrättelsesdomstolens förhandsprövning bör utvidgas till att omfatta verksamhet som sker inom ramen för det internationella samarbetet (se avsnitt 4.3 nedan).
 - iii) FRA:s skyldighet att föra loggar bör regleras i lag (se avsnitt 4.4 nedan).
 - iv) Siun och det föreslagna nya beslutsorganet vid Siun bör ges befogenhet att fatta rättsligt bindande beslut om att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att FRA agerat i strid med tillstånd, lag eller andra överordnade normer, såsom grundlagens, Europakonventionens och EU-stadgans skydd för grundläggande fri- och rättigheter. Idag kan

⁴ *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom* [GC], nos. 58170/13 and 2 others, 25 May 2021.

Siun bara fatta sådana beslut för inhämtning som skett i strid med tillstånd. (Se avsnitt 4.5 nedan.)

- v) Kravet på att en internationell mottagare ska ha en adekvat skyddsnivå för uppgifterna, som infördes år 2022, bör förtydligas. Minimikraven för en adekvat skyddsnivå bör uttryckligen anges i lagtexten. (Se avsnitt 4.6 nedan.)

2.11 I följande avsnitt redogör Centrum för rättvisa först närmare för sina synpunkter som rör utredningens förslag och sedan för sina synpunkter som avser de övriga åtgärder som behöver vidtas för att FRA-lagen ska leva upp till Europakonventionens krav.

3 SYNUNKTER PÅ UTREDNINGENS FÖRSLAG

3.1 Utvidgad förstöringsskyldighet (avsnitt 6.1 i betänkandet)

3.1.1 För att åtgärda den *första bristen* föreslår utredningen en ändring av FRA:s förstöringsskyldighet enligt 7 § i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen). Förslaget innebär att FRA ska förstöra upptagningar som bedöms sakna betydelse för signalspaningsverksamheten, oavsett om de innehåller personuppgifter eller inte (se avsnitt 6.1 i betänkandet).

3.1.2 Centrum för rättvisa tillstyrker förslaget och bedömer att det får anses tillräckligt för att Sverige därigenom ska anses ha åtgärdat den första bristen. Detta förutsätter dock att förstöringsskyldigheten tillämpas på ett konventionsenligt sätt.

3.1.3 Europadomstolen ansåg att den inte hade tillräcklig information om hur FRA:s prövning av nödvändigheten av att behålla eller

förstöra uppgifter sker i praktiken. Europadomstolen ansåg framförallt att den saknade information om huruvida obearbetat material alltid lagras i ett år – som förordning (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt medger – eller om nödvändigheten av fortsatt lagring utvärderas löpande i enlighet med konventionens krav.⁵ Centrum för rättvisa efterfrågar samma förtydliganden som Europadomstolen i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

- 3.1.4 För att undanröja frågetecknen föreslår Centrum för rättvisa att förstöringsskyldigheten i 7 § signalspaningslagen kompletteras med ett lagstadgat krav på att FRA, med vissa regelbundna intervaller, utvärderar behovet av fortsatt behandling.

3.2 Skyldigheten att göra en proportionalitetsavvägning vid internationella överföringar (avsnitt 6.2 i betänkandet)

- 3.2.1 För att åtgärda den *andra bristen* föreslår utredningen att det uppställs ett nytt villkor vid internationella överföringar i 2 kap. 20 § lag (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (FRA-PuL) som innebär att den enskildes personliga integritet ska beaktas vid överföringen.
- 3.2.2 Centrum för rättvisa tillstyrker utredningens förslag. Även detta förslag är i princip tillräckligt för att Sverige ska anses ha åtgärdat den brist som Europadomstolen identifierade. Det krävs dock vissa förtydliganden för att säkerställa en konventionsenlig tillämpningen av bestämmelsen.

⁵ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 343.

- 3.2.3 Enligt det föreslagna tillägget i 2 kap. 20 § FRA-PuL får FRA överföra uppgifter enbart om överföringen inte innebär ett oproportionerligt intrång i den registrerades personliga integritet. FRA ska alltså göra en proportionalitetsavvägning mellan skyddet för den personliga integriteten och skälen för överföringen (se s. 82 i betänkandet). Det krävs enligt Europadomstolens dom att FRA bedömer både överföringens *proportionalitet i strikt mening* – det vill säga om skälen för överföringen väger tyngre än integritetsintrånget – och att FRA bedömer om överföringen är *nödvändig*. FRA har därvid att beakta om det är nödvändigt att överföra uppgifterna eller om syftet med överföringen kan uppnås på ett mindre ingripande sätt.⁶
- 3.2.4 Redan idag följer av de grundläggande kraven på behandling av personuppgifter enligt 2 kap. 12 § FRA-PuL att inte fler personuppgifter får behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.
- 3.2.5 Centrum för rättvisa föreslår dock att det även i förarbetena till nya 2 kap. 20 § FRA-PuL erinras om att FRA ska pröva även *nödvändigheten* innan uppgifter överförs inom ramen för det internationella samarbetet.
- 3.3 Inrättandet av ett nytt beslutsorgan vid Siun för kontroll på begäran av enskilda och förtydligande av motiveringsskyldigheten (avsnitt 6.3 och 6.4 i betänkandet)**
- 3.3.1 För att åtgärda den *tredje bristen* föreslår utredningen dels att ett nytt rättsmedel för efterhandskontroll införs genom att det inrättas ett särskilt beslutsorgan vid Siun (se avsnitt 6.3 i betänkandet),

⁶ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 326.

dels att beslutsorganet skyldighet att motivera sina beslut ska förtydligas i förhållande till motiveringsskyldigheten som gällt Siuns beslut (se avsnitt 6.4).

- 3.3.2 Vad först gäller inrättandet av ett särskilt beslutsorgan vid Siun tillstyrker Centrum för rättvisa utredningens förslag, med vissa reservationer.
- 3.3.3 Bakgrunden till utredningens förslag i denna del är att Europadomstolen bedömde att Siun inte kan anses utgöra en tillräckligt oberoende efterhandskontroll om den både ska utöva tillsyn över FRA:s verksamhet och utföra efterhandskontroll på begäran av enskilda.⁷ Med det i åtanke är den lösning som nu föreslås inte optimal eftersom efterhandskontrollen fortfarande kommer att utföras inom Siun, med stöd av Siuns kansli. Det kan inte uteslutas att ministerkommittén vid Europarådet kommer att ifrågasätta det föreslagna beslutsorganets oberoende.
- 3.3.4 Centrum för rättvisa har dock förståelse för att det framstår som opraktiskt att inrätta en helt ny myndighet för kontroll på begäran av enskilda med tanke på det mycket begränsade antal ansökningar som för närvarande inkommer varje år. Även den omständighet att FRA:s verksamhet omgärdas av stränga sekretesskrav måste beaktas. Centrum för rättvisa anser därför att den föreslagna ordningen får anses godtagbar och tillräcklig för att åtgärda bristen som Europadomstolen identifierade. För det fall antalet ärenden skulle öka i framtiden bör frågan om att inrätta en särskild myndighet på nytt övervägas.

⁷ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 359.

- 3.3.5 Vad gäller motiveringsskyldigheten avstyrker Centrum för rättvisa utredningens förslag. För att förslaget ska vara förenligt med Europakonventionens krav behöver det tydliggöras i förarbetena att det föreslagna beslutsorganet i större utsträckning än vad som nu föreslås ska informera om i vilka avseenden otillbörlig övervakning har förekommit samt vilka åtgärder som vidtagits. Om det bedöms att den enskilde i princip aldrig kommer att kunna få ett motiverat beslut bör det finnas ett säkerhetsklassat ombud som kan bevaka integritetsintresset.
- 3.3.6 Enligt Europadomstolens dom måste efterhandskontrollen utmyнна i ett motiverat beslut till den enskilde eller i vart fall i ett motiverat beslut som ett säkerhetsklassat ombud kan ta del av. Europadomstolen konstaterar att det svenska systemet, som innebär att inga detaljer avseende innehållet eller utgången av kontrollen kommuniceras till den enskilde, innebär att Siun får ett stort utrymme för skönsmissiga bedömningar. Det bidrar enligt Europadomstolen inte till att ge allmänheten förtroende för att eventuella missförhållanden avslöjas och åtgärdas.⁸
- 3.3.7 Kontroll på begäran av enskild regleras idag i 10 a § signalspaningslagen. Av bestämmelsen framgår endast att Siun ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts. Utredningen föreslår att 10 a § kompletteras med en skrivning om att ”underrättelsen ska vara motiverad.” Detta innebär att den enskilde ska få en standardmotivering med information om signalspaning och den lagstiftning som styr FRA:s verksamhet. Standardskrivningen innehåller även ett besked om att det inte har

⁸ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, §§ 361 och 372.

framkommit något otillbörligt som berör sökanden (se s. 94 i betänkandet).

- 3.3.8 Om det framkommer att inhämtning eller behandling av uppgifter skett i strid med regelsystemen anser utredningen att den enskilde ska underrättas om det. Vilken information som kan lämnas till den enskilde i en sådan situation ska avgöras utifrån den sekretess som föreligger i det enskilda fallet. (Se s. 94 i betänkandet.)
- 3.3.9 För att säkerställa en konventionsenlig motivering föreslår Centrum för rättvisa att det preciseras vilken information som normalt ska lämnas. Beslutsorganet bör exempelvis i många fall kunna informera om i vilket avseende inhämtning eller behandling skett i strid med regelsystemet. I vart fall bör det kunna anges vilken bestämmelse som överträtts. Beslutet bör även kunna innehålla information om vilka åtgärder som har vidtagits. Om beslutsorganet t.ex. ålägger FRA att förstöra uppgifter eller att upphöra med inhämtning bör det framgå.
- 3.3.10 Eftersom motiveringsskyldigheten i huvudsak tar sikte på att säkerställa allmänhetens förtroende för att det sker en effektiv tillsyn bör uppgift om vilka konkreta åtgärder som beslutsorganet vidtagit vara tillräckligt. Den enskilde behöver inte informeras om att dennes uppgifter har inhämtats. Centrum för rättvisa har förståelse för att det finns tungt vägande skäl för att sådana uppgifter ska omfattas av sekretess.
- 3.3.11 För att möjliggöra att information om beslutsorganets åtgärder kan lämnas i så många fall som möjligt föreslår Centrum för rättvisa att det anges i beslutet att åtgärderna inte behöver innebära att sökandens uppgifter har behandlats. Detta kan

motiveras med att beslutsorganet vid en kontroll även kan komma att upptäcka och agera på regelöverträdelser i förhållande till andra personer än sökanden. En sådan skrivning bör möjliggöra att information kan lämnas i fler fall utan att hindras av sekretess.

- 3.3.12 För det fall det endast i absoluta undantagsfall bedöms vara möjligt att ge den enskilde ett motiverat beslut med det innehåll som angetts ovan bör det övervägas om ett säkerhetsklassat ombud ska kunna ta del av ett sådant motiverat beslut. Utredningen anser att detta skulle innebära att ytterligare personer får ta del av hemligt och känsligt material, vilket utredningen anser tala emot en sådan ordning (se s. 93 i betänkandet). Det är dock viktigt att motiveringsskyldigheten inte blir illusorisk. Om den enskilde i princip aldrig kommer att kunna få ett motiverat beslut följer det av Europadomstolens dom att det måste finnas ett säkerhetsklassat ombud som kan bevaka integritetsintresset.⁹
- 3.3.13 Ombudet bör enligt Centrum för rättvisas uppfattning ges möjlighet att yttra sig innan det föreslagna beslutsorganet meddelar sitt beslut. Ombudet bör få yttra sig om huruvida ytterligare brister kan anses föreligga, om vilka åtgärder som bör vidtas för att åtgärda bristerna samt om vilken information som bör kunna lämnas till den enskilde.

⁹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 361.

4 ÖVRIGA SYNPUNKTER

4.1 Utredningen har varken fullt ut beaktat kraven som följer av Centrum för rättvisa mot Sverige, eller betydelsen av andra relevanta domar gällande signalspaning

4.1.1 Som redogjorts för ovan ställer sig Centrum för rättvisa i huvudsak positivt till de förslag som utredningen lagts fram. De utgör ett viktigt steg i verkställigheten av Europadomstolens dom. Ett antal centrala frågor har dock förbisetts. En förklaring till det kan vara att utredningen har haft alltför begränsade direktiv.

4.1.2 Enligt direktiven har utredningen haft i uppdrag att analysera vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att åtgärda de tre brister som legat till grund för Europadomstolens fällande dom i *Centrum för rättvisa mot Sverige* och med hänsyn till det lämna nödvändiga författningsförslag (se kommittédirektiv 2022:120, s. 105 och 113 i betänkandet). Utredningen har alltså inte uttryckligen haft i uppdrag att i övrigt analysera Europakonventionens krav och de övriga frågor som Europadomstolen lyfte fram i domen.

4.1.3 Europakonventionens krav följer också av annan praxis, i synnerhet av domen i *Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket*.¹⁰ Som nämnts ovan handlar det målet om Storbritanniens signalspaningslagstiftning och handlades parallellt med Centrum för rättvisa-målet, prövades av samma 17 domare och avgjordes samma dag.

¹⁰ *Big Brother Watch and Others v. the United Kingdom* [GC], nos. 58170/13 and 2 others, 25 May 2021.

4.1.4 Konventionsstaterna har enligt artikel 1 i Europakonventionen en skyldighet att garantera rättigheterna i konventionen i förhållande till var och en som befinner sig under statens jurisdiktion. Det betyder att staterna inte enbart måste beakta domar där staten själv är part, utan även övrig praxis där Europadomstolen uttalat sig om tolkningen och tillämpningen av konventionen.¹¹ Sverige måste därför beakta även de krav som Europadomstolen uttalade i *Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket*.

4.1.5 För att FRA-lagen fullt ut ska anses leva upp till Europakonventionens krav behöver mot denna bakgrund följande utredas och åtgärdas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

4.2 Omfattningen av Försvarsunderrättelsesdomstolens förhandsprövning bör förtydligas

4.2.1 I likhet med Europadomstolen anser Centrum för rättvisa att det behövs klargöranden om hur förhandsprövningen av personrelaterade sökbegrepp går till.¹²

4.2.2 I *Centrum för rättvisa mot Sverige* ställer Europadomstolen upp krav på att användandet av personrelaterade sökbegrepp (eng. ”strong selectors”) måste vara förenat med särskilt starka rättssäkerhetsgarantier. Med personrelaterade sökbegrepp avses sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person, exempelvis någons namn, personnummer, e-postadress eller liknande. Anledningen till det är sådana sökbegrepp kan användas

¹¹ Se artikel 1, 19 och 32 i förhållande till artikel 46 samt exempelvis *Opuz v. Turkey*, no. 33401/02, § 163, ECHR 2009 där Europadomstolen uttalade att ”the Court will consider whether the national authorities have sufficiently taken into account the principles flowing from its judgments on similar issues, even when they concern other States”.

¹² Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 300.

för att profilera enskilda och möjliggör betydande inskränkningar av rätten till skydd för privatlivet.

- 4.2.3 Varje användande av personrelaterade sökbegrepp måste rättfärdigas utifrån nödvändighets- och proportionalitetshänsyn, rättfärdigandet måste loggas på ett noggrant sätt och användandet måste vara föremål för en förhandsprövning som på objektiva grunder kan verifiera rättfärdigandebedömningen.¹³
- 4.2.4 Europadomstolen konstaterar att det i Sverige finns en förhandsprövning av personrelaterade sökbegrepp.¹⁴ Detta regleras i 3 § signalspaningslagen. Europadomstolen framhåller samtidigt att tolkningen av 3 § inte har förklarats för domstolen. Särskilt undrade domstolen hur bestämmelsen ska tolkas i förhållande till 5 § signalspaningslagen. Den senare bestämmelsen tillåter att det i tillståndet enbart specificeras vilka *kategorier* av sökbegrepp som får användas.
- 4.2.5 Europadomstolen lyfter fram att i den utsträckning enskilda personrelaterade sökbegrepp som inte har godkänts av Försvarsunderrättelsesdomstolen ska användas, måste det i vart fall finnas en intern förhandsprövning vid FRA för att garantera att sökbegreppen bara används när det är nödvändigt och proportionerligt.¹⁵ Centrum för rättvisa kan inte se att någon sådan ordning för förhandsprövning finns på plats.
- 4.2.6 Centrum för rättvisa efterlyser att sambandet mellan 3 och 5 §§ signalspaningslagen reds ut i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det

¹³ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 269.

¹⁴ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 300.

¹⁵ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 300.

bör säkerställas att personrelaterade sökbegrepp alltid blir föremål för förhandsprövning.

4.3 Försvarsunderrättelsesdomstolens förhandsprövning bör utvidgas till att omfatta det internationella samarbetet

4.3.1 Centrum för rättvisa föreslår att Försvarsunderrättelsesdomstolen får i uppgift att förhandspröva FRA:s internationella samarbeten i två avseenden.

4.3.2 *För det första* föreslår Centrum för rättvisa att frågan om tillräcklig skyddsnivå och förutsättningar för informationsutbyte med en viss utländsk samarbetspartner underställs Försvarsunderrättelsesdomstolen förhandsprövning. En sådan ordning skulle utgöra en lämplig rättssäkerhetsgaranti för att motverka risken för missbruk och godtyckliga ingrepp i de konventionsskyddade rättigheterna, i synnerhet vad gäller skyddet för privatliv och korrespondens enligt artikel 8 i Europakonventionen och skyddet för yttrandefriheten i artikel 10 i konventionen.

4.3.3 Det följer av *Centrum för rättvisa mot Sverige* att överföringar av data inom ramen för det internationella samarbetet ska vara föremål för oberoende granskning.¹⁶ Centrum för rättvisa vill här lyfta fram att FRA i stor utsträckning förlorar kontrollen över datan efter att överföringen har skett. Överföringar där skyddsnivån hos mottagaren är bristfällig riskerar därför att få konsekvenser som inte går att läka på samma sätt som konsekvenser av om FRA bedriver sin egen övervakning i strid med regelverken. Centrum för rättvisa anser därför att det vore

¹⁶ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 276.

lämpligt att Siun:s efterhandskontroll kompletteras med en generell förhandsprövning av Försvarsunderrättelsesdomstolen.

4.3.4 *För det andra* bör det utredas i vilken utsträckning inhämtning av data inom ramen för det internationella samarbetet också bör underställas Försvarsunderrättelsesdomstolens prövning.

4.3.5 Europadomstolen framhåller i *Big Brother Watch m.fl. mot Förenade kungariket* att inhämtning av data från stater som inte är anslutna till Europakonventionen skulle kunna möjliggöra för de fördragsslutande parterna att kringgå konventionens skydd. Av det skälet fann Europadomstolen att det följer av Europakonventionen att förutsättningarna enligt vilka staten får begära och motta data från utländska samarbetspartners måste framgå av inhemsk lag.¹⁷

4.3.6 I synnerhet bör de rättssäkerhetsgarantier som gäller när staten själv inhämtar data genom signalspaning också gälla när staten mottar data från en annan stat. En annan ordning skulle, som Europadomstolen konstaterar, kunna leda till att stater använder underrättelsesamarbetet för att kringgå skyddsmekanismer och begränsningar i inhemsk rätt.¹⁸ Centrum för rättvisas uppfattning är att samma rättssäkerhetsgarantier idag inte gäller när FRA inhämtar data från utländska samarbetspartners. Denna fråga bör utredas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

4.4 FRA:s skyldighet att föra loggar bör lagregleras

4.4.1 Likt Europadomstolen anser Centrum för rättvisa att FRA:s skyldighet att föra loggar bör regleras i lag för att säkerställa

¹⁷ Se *Big Brother Watch m.fl. mot Förenade Kungariket*, §§ 497–499.

¹⁸ Se *Big Brother Watch m.fl. mot Förenade Kungariket*, § 497–499.

förstöringsskyldighetens efterlevnad och att otillbörliga sökningar inte sker. Europadomstolen uttalar att skyldigheten att föra loggar måste regleras i lag. Att FRA:s loggningsskyldighet enbart regleras i interna föreskrifter är enligt Europadomstolen ”undoubtedly a shortcoming”.¹⁹

4.4.2 Centrum för rättvisa föreslår att det införs en bestämmelse i signalspaningslagen där det anges att FRA har en skyldighet att föra loggar över samtliga åtgärder som görs i signalspaningsverksamheten, inklusive sökningar, överföring och förstöring av uppgifter.

4.5 Siun:s tillsynsbefogenheter är otillräckliga

4.5.1 Centrum för rättvisas uppfattning är att Siun har, och det föreslagna nya beslutsorganet vid Siun kommer att ha, alltför begränsade tillsynsbefogenheter för att leva upp till Europakonventionens krav. Detta är en betydande brist och bör åtgärdas. Centrum för rättvisa föreslår att 10 § signalspaningslagen ändras så att Siun och det föreslagna beslutsorganet vid Siun, på det sätt som anges nedan, i fler fall kan besluta att FRA ska upphöra med viss inhämtning eller förstöra vissa uppgifter.

4.5.2 Enligt Europadomstolens dom i *Centrum för rättvisa mot Sverige* måste organ som utövar tillsyn över övervakningsverksamheten kunna bedöma nödvändigheten och proportionaliteten av vidtagna övervakningsåtgärder, inklusive åtgärder som vidtas inom ramen för det internationella samarbetet.²⁰ Tillsynsorganen

¹⁹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 311.

²⁰ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 270.

måste även kunna fatta rättsligt bindande beslut om att olaglig övervakning ska upphöra och att underrättelser som inhämtats eller lagrats på ett olagligt sätt ska förstöras.²¹ Detta gäller både den myndighet som utövar tillsyn över verksamheten och den myndighet eller domstol som utövar efterhandskontroll på begäran av enskilda.²²

- 4.5.3 Centrum för rättvisas bedömning är att Europadomstolen verkar ha missuppfattat hur långtgående Siun:s tillsynsbefogenheter är. Enligt 10 § signalspaningslagen får Siun besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, endast om det vid kontroll framkommer att inhämtningen *inte är förenlig med tillstånd* meddelat av Försvarsunderrättsedomstolen. Det finns inga andra befogenheter att fatta rättsligt bindande beslut. Europadomstolen har dock uppfattat att Siun alltid kan besluta om dessa åtgärder när myndigheten funnit ”evidence of improper signals collection”.²³ Så är inte fallet.
- 4.5.4 Så länge FRA har verkat inom ramen för Försvarsunderrättsedomstolens tillstånd, vilket enbart sätter mycket generella och vida ramar för övervakningsuppdraget, har Siun mycket begränsade tillsynsbefogenheter.
- 4.5.5 Enligt 5 § förordning (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun-förordningen) ska Siun enbart lämna de synpunkter och de förslag till åtgärder som föranleds av kontrollverksamheten till FRA. Om

²¹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 273.

²² Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 362.

²³ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 350.

det behövs, ska inspektionen också lämna dessa synpunkter och förslag om åtgärder till regeringen.

- 4.5.6 Enligt 15 § Siun-förordningen ska Siun vidta följande åtgärder. Förhållanden som kan utgöra brott ska anmälas till Åklagarmyndigheten (Riksåklagarens kansli) eller annan behörig myndighet. Felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten ska anmälas till Justitiekanslern. Omständigheter som Integritetsskyddsmyndigheten bör uppmärksammas på ska anmälas dit. Dessa myndigheter har dock i sin tur mycket begränsade möjligheter att vidta några åtgärder.
- 4.5.7 Centrum för rättvisa föreslår mot denna bakgrund att 10 § signalspaningslagen ändras så att Siun – och det föreslagna nya beslutsorganet vid Siun – kan besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att FRA agerat i strid med tillstånd, lag eller andra överordnade normer, såsom grundlagens, Europakonventionens och EU-stadgans skydd för grundläggande fri- och rättigheter.
- 4.5.8 Dessa befogenheter bör alltså inte enbart omfatta inhämtning genom signalspaning utan även mottagande av uppgifter inom ramen för det internationella samarbetet samt all övrig behandling av uppgifter, inklusive överföring av uppgifter, som vidtas inom ramen för FRA:s verksamhet.
- 4.6 Kravet på adekvat skyddsnivå vid internationella överföringar bör förtydligas**
- 4.6.1 Som en följd av prövningen i Europadomstolen i *Centrum för rättvisa mot Sverige* infördes redan år 2022 ett krav i 2 kap. 20 §

FRA-PuL på att mottagare av uppgifter inom ramen för det internationella samarbetet ska ha en adekvat skyddsnivå för uppgifterna. Centrum för rättvisa anser att detta krav behöver förtydligas för att säkerställa en tillämpning som sker i enlighet med Europakonventionens krav. Centrum för rättvisa har i vissa delar redan framfört dessa synpunkter i sitt remissvar över SOU 2020:68, dnr Fö2020-01191. Det finns dock anledning att återkomma till dem även här.

- 4.6.2 I den föreslagna författningskommentaren till 2 kap. 20 § nämns att omständigheter såsom att den som ska behandla personuppgifterna kommer att ha tystnadsplikt, att det garanteras att uppgifterna inte kommer att behandlas för något annat ändamål än det för vilket de överförs, samt att mottagaren åtar sig att inte föra uppgifterna vidare eller att inte använda dem eller att förstöra dem efter en viss tidpunkt *kan* beaktas.²⁴ Det bör anges att dessa omständigheter inte bara kan beaktas, utan *ska* beaktas. Enligt Europadomstolens dom krävs i vart fall att mottagande stat kan garantera säker lagring av uppgifterna och att uppgifterna inte förs vidare utan begränsningar.²⁵ Frågan om uppgifternas lagring nämns överhuvudtaget inte i författningskommentaren.
- 4.6.3 En adekvat skyddsnivå bör enligt Centrum för rättvisas uppfattning bara anses föreligga om mottagande part kan garantera att de som ska behandla uppgifterna har tystnadsplikt, att uppgifterna kommer att lagras på ett säkert sätt, enbart kommer att användas för det ändamål för vilket de överförs samt att uppgifterna inte kommer att föras vidare utan FRA:s godkännande. Ytterligare begränsningar av användandet, t.ex. att

²⁴ Se prop. 2020/21:224 s. 224.

²⁵ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige*, § 276.

uppgifterna inte används eller att de förstörs efter en viss tidpunkt bör vägas in om det krävs för att göra intrånget proportionerligt. Detta skulle kunna vara fallet om en sådan begränsning skulle utgöra en mindre ingripande åtgärd som samtidigt är tillräckligt effektiv för att uppnå ändamålen med överföringen. Detta bör med fördel anges direkt i lagtexten. Under alla förhållanden bör detta tydliggöras i förarbetena till den nu föreslagna ändringen i 2 kap. 20 § FRA-PuL.

- 4.6.4 Därutöver ifrågasätter Centrum för rättvisa bedömningen att tillräckliga skyddsåtgärder som huvudregel bör anses föreligga enbart med hänsyn till att mottagande stat har anslutit sig till Europarådets dataskyddskonvention eller en annan internationell överenskommelse som innehåller bestämmelser om dataskydd och registrerades rättigheter.²⁶ Denna omständighet bör kunna vägas in i bedömningen, men bör inte vara ensamt avgörande.
- 4.6.5 Dataskyddskonventionen och andra internationella överenskommelser är enbart folkrättsligt bindande och tillhandahåller därmed ett svagare skydd än motsvarande inhemsk lagstiftning. Därtill kan, enligt artikel 2 första punkten i tilläggsprotokollet till konventionen, undantag göras från kravet på tillräcklig skyddsnivå om det är tillåtet enligt den nationella lagstiftningen och legitima intressen överväger. Det innebär att mottagande stat i vissa fall kan föra vidare uppgifterna till tredje land där det saknas en tillräcklig skyddsnivå. Även för stater som har undertecknat dataskyddskonventionen är det därför viktigt att FRA

²⁶ Se prop. 2020/21:224 s. 224.

erhåller garantier från mottagaren om att uppgifter inte kommer att föras vidare.

5 VERKSTÄLLIGHETSFÖRFARANDET VID MINISTERKOMMITTÉN

- 5.1 Enligt artikel 46 i Europakonventionen är konventionsstaterna skyldiga att rätta sig efter Europadomstolens slutgiltiga domar. Domstolens domar överlämnas till ministerkommittén vid Europarådet som ska övervaka staternas verkställande av domarna. Centrum för rättvisa bevakar handläggningen av domarna. Centrum för rättvisa bevakar handläggningen av verkställigheten av domen i målet *Centrum för rättvisa mot Sverige* och yttrade sig till ministerkommittén den [17 december 2021](#) angående de åtgärder regeringen aviserat för att verkställa domen. Centrum för rättvisa kommer nu att följa upp sitt senaste yttrande med en redogörelse för de synpunkter som här framförts på ovan rubricerat betänkande.
- 5.2 Centrum för rättvisa kommer därefter löpande att hålla ministerkommittén underrättad om lagstiftningsprocessen och de åtgärder Sverige vidtar för att rätta till bristerna i FRA-lagen.

Som ovan,



Fredrik Bergman Evans
Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristen Alexander Ottosson