

Dnr 2020/7532
Försvarsdepartementet

YTTRANDE ÖVER FÖRSVARETS RADIOANSTALTS INTERNATIONELLA SAMARBETE (SOU 2020:68)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders har tagit del av betänkandet Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket (SOU 2020:68). Civil Rights Defenders välkomnar att regeringen har vidtagit åtgärder som ämnar att öka integritetsskyddet för enskilda inom ramen för Försvarets Radioanstalts (FRA) internationella samarbete. Även utredningens förslag på specifikationer i lagstiftningen är positivt, då det kan bidra till förutsägbarhet inom ett område som präglas av svåra avvägningar mellan effektivitet och skydd för den enskildes integritet. Civil Rights Defenders tillstyrker därför förslag om

- att förstörelseplikt även ska omfatta sådana upptagningar och uppteckningar som FRA har fått från ett annat land eller en annan internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete.
- att förutsättningarna för att överföra personuppgifter till ett annat land eller en internationell organisation preciseras.

Civil Rights Defenders är vidare positiva till att utredningen föreslår att förutsättningarna för att överföra personuppgifter till ett annat land eller internationell organisation preciseras. Utredningens förslag behöver dock förtydligas ytterligare för att uppfylla kraven på förutsägbarhet och tydlighet.

Civil Rights Defenders anser att förslag som rör regleringen av FRA:s internationella samarbete måste grundas på en mer djupgående och nyanserad analys av hur en sådan verksamhet förhåller sig till den enskilde individens mänskliga rättigheter. FRA:s verksamhet präglas av förståeliga skäl av sekretess. Med anledning av det gränsöverskridande momentet aktualiseras därmed frågan om adekvat tillsyn och kontroll. I den här aspekten finner Civil Rights Defenders att utredningens analys av tillsyn och kontroll är bristfälliga, trots dess stora betydelse för att säkerställa individens rättigheter.

Trots att utredningen i viss mån har adresserat Sveriges åtaganden enligt mänskliga rättigheter, samt gjort vissa avvägningar i linje med detta, innehåller förslaget inte i sin helhet en tillfredsställande och tillräckligt djupgående människorättsanalys. Civil Rights Defenders finner detta anmärkningsvärt, inte minst då både kommittédirektivet och utredningen uttryckligen pekar på syftet att säkerställa ett tillbörligt integritetsskydd för enskilda.

Slutligen är det av stor betydelse att Europadomstolens stora kommare inom kort förväntas avgöra relevanta två rättsfall, *Centrum för Rättvisa mot Sverige och Big Brother Watch mot Förenade Kungariket*. Dessa avgöranden kan ha avgörande konsekvenser för hur FRA:s

regelverk ska förhålla sig till integritetsskyddet. Med anledning av detta bör ett lagförslag gällande FRA:s internationella samarbete invänta domstolens avgöranden.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. FRA:s verksamhet aktualiserar den enskildes integritetsskydd, så som den uttrycks genom bland annat svensk grundlag, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, Europakonventionen och Sveriges internationella åtaganden.

Kommittédirektivet motiverar behovet av utredningen med hänvisning till förändringar i omvärlden, inte minst vad gäller det säkerhetspolitiska läget. Detta läge beskrivs som präglad av instabilitet och oförutsägbarhet, vilket gör utvecklingen svårbedömd. Mot denna bakgrund menar direktivet därför ett internationellt samarbete är desto mer nödvändigt, då inget land på egen hand kan inhämta ett fullständigt underrättelseunderlag.

Civil Rights Defenders har full förståelse för detta resonemang, men vill samtidigt lyfta att ett ökat internationellt samarbete inom försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamheten kan leda till större utmaningar ur ett rättighetsperspektiv. En stor risk är kopplad till att tillsyn och kontroll huvudsakligen utförs inom ramen för nationella myndigheters mandat. Ett ökat internationellt samarbete kan därmed försvåra för tillsyns- och kontrollmyndigheter att få adekvat tillgång till information om behandlingen av personuppgifter och data som överförs till andra länder. Ytterligare en försvårande faktor kan vara mellanstatliga skillnader när det gäller reglering och bedömningar vad gäller intressen, sekretess och skyddsmekanismer. Svårigheten att få en översikt kan även påverka möjligheterna att utkräva ansvar vid kränkning av enskildas rättigheter.

Utredningens syften innebär att en avvägning mellan effektivitet och integritetsskydd ska göras. En sådan avvägning måste vara noggrann samt proportionerlig. Denna avvägning är särskilt viktig inom ett verksamhetsområde som genomsyras av stark sekretess, då detta innebär att den enskildas möjlighet till insyn och granskning kraftigt begränsas. Åtgärder som vidtas gentemot den enskilde och som denne på grund av sekretess inte kan få kännedom om framstår typiskt sett som särskilt integritetskänsliga, främst eftersom den enskilde under sådana förhållanden saknar möjligheter att själv kunna tillvarata sina integritetsintressen.¹

Ett nödvändigt moment i en proportionalitetsbedömning är att lagstiftaren undersöker vilka alternativa och mindre ingripande åtgärder som kan finnas för att uppnå syftet med en föreslagen åtgärd. En sådan bedömning innebär att lagstiftaren ska omsorgsfullt pröva hur långt det går att komma med sådana alternativa åtgärder, vilket även innebär att eventuella nackdelar med dessa åtgärder också ska beskrivas och värderas.²

Civil Rights Defenders noterar att inom ramen för denna utredning har de resonemang som förts om den enskildas integritetsskydd, både vad gäller relevanta åtaganden samt eventuella konsekvenser, varken varit tillräckligt noggranna eller djupgående. Alternativa och mindre ingripande åtgärder berörs inte. Även om regleringen i andra nordiska länder redogörs för, så finns det inget jämförande inslag i förhållande till den svenska regleringen.

¹ Se prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 178.

² Se exempelvis SOU 2007:22 Skyddet för den personliga integriteten, s. 451.

Trots utredningens tydliga syften, har utredningen inte tillräckligt uppmärksammat samt försökt eliminera förslagets negativa konsekvenser ur ett människorättsperspektiv. Viktiga aspekter har delvis eller ibland helt utelämnats. Bland annat adresserar utredningen inte hur regleringen förhåller sig till individens *praktiska* möjligheter att tillgodose sina rättigheter eller kränkningar av sådana rättigheter. Civil Rights Defenders menar att en djupare analys och större fokus behöver läggas på att säkerställa att en effektivisering inte sker på bekostnad av grundläggande fri- och rättigheter. Förändringar som sker inom ramen för FRA:s möjligheter att delta i ett internationellt samarbete ska därför åtföljas av en lika tydlig utveckling av den enskildes integritetsskydd.

Civil Rights Defenders har kommenterat de delar av förslaget där vi har synpunkter.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

UTREDNINGENS ADRESSERING AV FRÅGOR OM INTEGRITETSSKYDD

Avsnitt 4 i utredningen listar relevanta internationella och nationella regler rörande integritetsskydd. Avsnittet listar dock bara aktuella regler, utan att analysera hur regelverken och tillhörande praxis förhåller sig till FRA:s verksamhet inom ramen för det internationella samarbetet. Vidare noterar Civil Rights Defenders att genomgången av relevant rättspraxis är bristfällig. Under Europadomstolens praxis nämns endast två fall, *Centrum för Rättvisa mot Sverige* och *Big Brother Watch mot Förenade Kungariket*, som ännu inte har avgjorts. Inga andra relevanta fall på området berörs därmed av utredningen. Även vad gäller EU-domstolens rättspraxis nämns enbart ett enda fall, *Data Protection Commissioner mot Facebook Irland*. Fallet i EU-domstolen rör GDPR, vilket inte är tillämplig när det gäller överföring av personuppgifter mellan myndigheter för försvars- och säkerhetsändamål och således inte relevant för utredningens syfte.

Avsnitt 6 i utredningen redovisar skälen för utredningens förslag och bedömning. Beaktandet av eventuella konsekvenser för den enskildes integritet berörs dock bara i del 6.2.3 om förstöringsplikt samt del 6.3.2 om förutsättningarna för överföring av personuppgifter till utländska aktörer. Med tanke på att integritetsskyddet är centralt för utredningens syfte, är det därför anmärkningsvärt att integritetsskyddet inte är en central utgångspunkt för samtliga aspekter som berörs av utredningen. Ingen proportionalitetsbedömning görs, vilket även innebär att utredningen inte undersöker huruvida det finns alternativa åtgärder som inskränker mindre på grundläggande rättigheter för enskilda.

Avsnitt 7 i utredningen berör konsekvenser och genomförande av förslagen. Där når utredningen slutsatsen att förslaget om förstöringsskyldighet stärker skyddet för enskildas personliga integritet. Denna slutsats nås utan någon egentlig avvägning mellan effektivitet och integritet. En sådan avvägning görs inte heller vad gäller det övriga regelverket. Avsaknaden av en avvägning är anmärkningsvärd, inte minst för att det uttryckligen formulerades som utredningens huvudsyfte.

FÖRSLAGET OM FÖRSTÖRINGSPLIKT (6.2.3)

Utredningen föreslår att den redan stadgade förstöringsplikten även ska gälla för sådana upptagningar och uppteckningar som FRA har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete. Civil Rights Defenders delar utredningens bedömning om att detta förslag syftar till att stärka den enskildes integritetsskydd.

FÖRSLAGET OM PRECISERING AV VILLKOREN FÖR ÖVERFÖRING AV PERSONUPPGIFTER UTOMLANDS (6.3)

Utredningen föreslår en precisering av villkoren som måste föreligga för att FRA ska kunna överföra personuppgifter utomlands. Detta avser både en specifikation av vem mottagaren ska vara, samt att en viss skyddsnivå ska föreligga hos mottagaren för att personuppgifter ska kunna överföras. Civil Rights Defenders är positiva till att villkoren preciseras, men anser att förslaget inte är tillräckligt precist, av skälen som anges nedan. Med anledning av detta tillstyrker Civil Rights Defenders *inte* förslaget om precisering av villkor.

FRA ansvarar för att göra bedömningen av omständigheterna kring en överföring av personuppgifter. Utredningen exemplifierar omständigheter som kan tas i beaktande, och nämner bland annat åtaganden att inte sprida personuppgifterna vidare eller att inte använda personuppgifterna efter en viss tidpunkt. Civil Rights Defenders noterar dock att detta endast utgör exempel, vilket i sin tur innebär att FRA kommer att vara ensamt ansvarig för att säkerställa en adekvat skyddsnivå. Det är önskvärt att ett sådant krav, som syftar till att skydda den enskildes integritet, på ett adekvat sätt är förutsebart och tydligt i lagstiftning eller i annan form som på ett tillfredsställande sätt uppfyller kraven på förutsägbarhet och tydlighet.

Vidare aktualiserar FRA:s ansvar en fråga om hur mycket insyn nämnda myndighet har i mottagares försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet, och därmed om FRA kommer att ha tillräckligt med underlag för att säkerställa en adekvat skyddsnivå hos mottagare inom ramen för överföring av personuppgifter.

TILLSTÅND, TILLSYN OCH KONTROLL (3.6.1, 6.2.4, 6.2.5)

Utredningen bedömer att det saknas anledning att justera rådande regelverk när det gäller frågor om tillstånd, kontroll och tillsyn. Denna bedömning innebär att utredningen inte heller gör en utvärdering av det nuvarande regelverket och hur det har tillämpats och fungerat i praktiken.

Utredningen redogör för den stadgade utredningsskyldigheten på begäran av enskild, som Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet (Siun) ansvarar för enligt 10a § LSF. Sedan kontroll har genomförts underrättar Siun den enskilde om att kontrollen har utförts. Vilka uppgifter som i övrigt kan lämnas beror på vilken sekretess som gäller i fallet. Utredningen påpekar dock inte det faktum att sekretess råder i majoriteten av ärendena, vilket gör att den enskilda oftast inte kan få reda på huruvida det i samband med signalspaning har förekommit något otillbörligt som berör denna. Inte heller nämner utredningen vad detta kan innebära för enskildas möjligheter att tillvarata sina rättigheter.

I övrigt lyfter utredningen inte heller den kritik som har riktats gentemot Siuns och DI:s begränsningar. Sådan kritik har bland annat belyst att myndigheterna inte kan utfärda juridiskt bindande beslut. För att göra en mer adekvat bedömning av det rådande tillsyns- och kontrollsystemet hade utredningen bland annat kunnat undersöka hur ofta FRA tenderar att ändå följa de rekommendationer och annan kommunikation som utfärdas av nämnda myndigheter.

Det tidigare nämnda fallet som Centrum För Rättvisa driver ligger för närvarande för avgörande hos Europadomstolens stora kammare. Centrum För Rättvisa har bland annat argumenterat att regelverket som finns inte utgör ett effektivt rättsmedel i praktiken för individer som misstänker att deras kommunikation har blivit uppfångad inom ramen för signalspaning. Utredningen har inte kommenterat rättsfallets möjliga konsekvenser, trots att domen från Europadomstolen i Centrum för Rättvisa-fallet samt i Big Brother Watch-fallet kan ha avgörande betydelse för hur

integritetsskyddet ska säkerställas, inte bara i Sverige men även i andra länder. Med anledning av detta borde ett lagförslag invänta domstolens avgöranden, som förväntas meddelas inom kort.

Vad gäller Datainspektionens roll nämner utredningen att myndigheten ifråga har utfärdat rapporter vid två tillfällen. 2010 respektive 2016. Utredningen redogör dock inte för de förbättringsområden som lyfts i dessa rapporter vilket är anmärkningsvärt eftersom de har relevans för utredningens syfte, bland annat när det gäller behovet av att förbättra metoden för att särskilja mellan nationell och gränsöverskridande kommunikationer, samt kritiken som riktades mot FRA för dess otillräckliga översikt över övervakningsloggar för att upptäcka obehörig användning av personuppgifter. Således saknas resonemang från utredningen kring huruvida dessa aspekter har förbättrats, trots att den kritik som har lyfts i DI:s rapporter är starkt sammankopplades med den enskildas integritetsskydd.

TILLGÅNGEN TILL EFFEKTIVA RÄTTSMEDEL

Civil Rights Defenders har förståelse för att områdets känsliga natur präglas av sekretess, vilket i sin tur påverkar tillgången till effektiva rättsmedel. I praktiken innebär det att enskilda som misstänker att de har blivit utsatta för olovlig signalspaning sällan kan få reda på om så har skett. Regelverket innebär därmed en begränsad öppenhet och insyn när det gäller omfattningen av signalspaning. Därför blir frågan om tillsyn och kontroll, som adresserats ovan, särskilt viktig.

Civil Rights Defenders vill dock upprepa FN:s människorättskommittés rekommendationer till Sverige, som bland annat manar Sverige att öka öppenheten och insynen beträffande de befogenheter och de skyddsåtgärder som gäller för Försvarets Radioanstalt, Förvarsunderrättelsesdomstolen och Datainspektionen, genom att överväga att göra deras politiska riktlinjer och beslut helt eller delvis offentliga, med förbehåll för hänsyn till rikets säkerhet och integriteten för de individer som berörs av dessa beslut.³

SKADESTÅND (3.7)

Staten ska ersätta den registrerade för skada och kränkningar av den personliga integriteten som en behandling av personuppgifter i strid med FRA-PuL eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen har orsakat. Ersättningskyldigheten kan i den utsträckning det är skäligt jämkas om FRA visar att felet inte berodde på myndigheten. Utredningen resonerar dock inte kring huruvida möjligheten för enskilda att utkräva skadestånd påverkas, eller till och med försvåras, när felet begåtts inom ramen för FRA:s internationella samarbete, exempelvis om personuppgifter har överförts till en mottagare som inte har en adekvat skyddsnivå.

ÖVRIGA SYNPUNKTER

Slutligen vill Civil Rights Defenders även uppmana lagstiftaren att förtydliga vad som menas med "avsändare" och "mottagare" så som begreppen används enligt lag (2008:717) om signalspaning i underrättelseverksamhet. 2a § 1 st. stadgar att "inhämtning får inte avse signaler mellan en avsändare och mottagare om båda befinner sig i Sverige." Ingen definition av begreppen anges heller i förarbetena, vilket väcker frågor om paragrafens tillämplighet i ljuset av tekniska utvecklingar som påverkar gränsdragningen mellan inhemsk och

³ CCPR/C/SWE/CO/7, para. 37,
<https://www.regeringen.se/4ab08c/contentassets/0f350cfb252142bc9fdcf7ae9b302050/ccpr-kommittens-slutsatser-och-rekommendationer-2016-04-28-svensk-oversattning.pdf>.

gränsöverskridande kommunikation, men även vem/vad som räknas som avsändare respektive mottagare. Ett förtydligande är därför önskvärt och i linje med vad integritetsskyddet för enskilda kräver.

Remissvaret har beretts av Jenny Nguyen.

Stockholm som ovan

John Stauffer
Chefsjurist