

Försvarsdepartementet
Rättssekretariatet

Remissvar

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (SOU 2023:51)

Fö2023/01467

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över delbetänkandet **Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom (SOU 2023:51)**. Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Sammanfattning

Institutet välkomnar delbetänkandets förslag på hur Sverige ska tillgodose en fullständig implementering av rätten till privatliv enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) i förhållande till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, i detta sammanhang även benämnt massövervakning (bulk interception). Institutet efterlyser/saknar dock en mer grundlig analys av förslagets konsekvenser i förhållande till andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

I förhållande till delbetänkandets förslag,

- **tillstyrker** institutet förslaget om förstöring av material som inte innehåller personuppgifter.
- **tillstyrker** institutet förslaget om att en proportionalitetsbedömning införs vid överföring av material från Försvarets radioanstalt (FRA) till mottagare utomlands, **men saknar förtydliganden** kring hur en sådan bedömning ska göras. Institutet anser vidare att utredningen inte ger tillräckliga förslag på hur en tillräcklig skyddsnivå hos mottagaren tillgodoses vid mottagande av information.
- **avstyrker** institutet förslaget på att ett nytt beslutsorgan inrättas under Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet (Siun) då institutet inte anser att det föreslagna organet kan ses som oberoende från Siuns övriga verksamhet.
- **föreslår institutet** att ett säkerhetsklassat ombud finns med i processen för efterkontroller hos Siun för att tillvarata individens intressen och bidra till att missförhållanden åtgärdas.

Övergripande synpunkter

Den 25 maj 2021, meddelade Europadomstolen sin dom i målet Centrum för Rättvisa mot Sverige.¹ Målet handlade om den svenska lagstiftningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och dess förenlighet med artikel 8 i Europakonventionen. Europadomstolen fann en kränkning av artikel 8 framför allt eftersom det saknades viktiga rättssäkerhetsgarantier till skydd för den personliga integriteten vid de olika stegen i signalspaningen. Sammanfattningsvis identifierade Europadomstolen tre brister:

1. Avsaknaden av tydliga bestämmelser kring förstöring av inhämtat material som inte innehåller personuppgifter.

¹ Centrum för Rättvisa mot Sverige, no 35252/08, 25 maj 2021.

2. Avsaknaden av lagstiftning som medför att den personliga integriteten beaktas när insamlat material delas med underrättelsepartners i andra stater och internationella organisationer.
3. Avsaknad av en effektiv efterhandskontroll på begäran av enskild.

Delbetänkandet tar avstamp i Europadomstolens dom och presenterar förslag för att möta bristerna som Europadomstolen identifierar.

Institutet konstaterar att delbetänkandet tar sin utgångspunkt i Europakonventionens bestämmelser, vilket är naturligt då det handlar om en implementering av Europadomstolens dom. Institutet **saknar dock en grundlig analys av förslagets konsekvenser** i förhållande till alla för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

Vad avser bredden av människorättsåtaganden är flera aktuella såsom artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och 17 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR). Vid sin senaste granskning av Sveriges efterlevnad av ICCPR uttryckte FN:s kommitté för medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR-kommittén) i sina sammanfattande kommentarer och slutsatser till Sverige att de var bekymrade över den begränsade öppenheten och insynen i omfattningen av övervakningsbefogenheterna och skyddsåtgärderna inom försvarsunderrättelseverksamheten, liksom att det finns bristande skyddsåtgärder när rådata delas med andra underrättelsetjänster. Kommittén rekommenderade bland annat att effektiva tillsynsmekanismer för delning av underrättelseinformation bör införas liksom att de personer som berörs av signalspaning (bulk interception) har tillgång till effektiva rättsmedel vid kränkningar.² FN:s högkommissariat för de mänskliga rättigheterna (OHCHR) har tidigare betonat vikten av att lagstiftning som tillåter övervakning ska regleras i ett tydligt, exakt, tillgängligt, heltäckande och icke-diskriminerande regelverk.³ Detta

² Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden, CCPR/C/SWE/CO/7, 28 april 2016, pp 36-37.

³ The right to privacy in the digital age: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 30 juni 2014, UN Doc. No. A/HRC/27/37.

har även betonats i ett brev från flera av FN:s särskilda rapportörer under sommaren 2023 i fråga om ändringar i Sveriges lagstiftning om terrorismbrott.⁴

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är sedan 1 januari svensk lag. Enligt artikel 3 i barnkonventionen ska vid alla åtgärder som rör barn i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. En analys saknas över förslagets konsekvenser för barn och hur förslagen förhåller sig till barnkonventionen i de fall när information samlas in från barn eller som gäller barn. Barn får heller inte utsättas för godtyckliga ingripanden i bland annat sitt privatliv enligt artikel 16. Precis som för vuxna får barnets privatliv inskränkas enligt art 8.2 Europakonventionen. Det är dock av vikt att betona att det finns anledning att vara återhållsam och beakta barnets ålder, mognad och utveckling när proportionalitetsbedömning görs vad gäller barn.⁵ En analys kring detta borde ha inkluderats i utredningen.

Institutet vill vidare påminna om tidigare uttalanden om vikten av konsekvensutredningar i relation till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.⁶

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

Institutet **tillstyrker** förslaget om att förändra bestämmelsen om förstöring av inhämtat material så att den inte är begränsad endast till personuppgifter.

⁴ Mandates of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism; the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression; the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association and the Special Rapporteur on the right to privacy, OL SWE/2/2023, 24 juli 2023.

⁵ Jfr resonemanget som förs i prop. 2022/23:126, s 197.

⁶ Institutets remissvar Bättre konsekvensutredningar Ds 2022:22, dnr 1.1.2-407/2022.

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

Institutet **tillstyrker** delbetänkandets förslag att en ny bestämmelse om en proportionalitetsbedömning införs i 2 kap. 20 § lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (FRA-PUL). Institutet **ser dock vissa brister** kring hur denna bedömning ska göras. Det står i delbetänkandet att den personliga integriteten ska vägas mot skälen för överföringen, men det står inget om hur bedömningen av nödvändigheten av överföringen ska vägas mot intrånget i den personliga integriteten.⁷ Sådana klargöranden är viktiga för att säkerställa att bedömningarna inte blir godtyckliga. Som nämns ovan har ICCPR-kommittén betonat bristen på öppenhet och insyn i den svenska signalspaningen, och rekommenderat att både riktlinjer och beslut i möjligaste mån görs publika.

Vad sedan gäller de skyddsåtgärder som behöver vara på plats vid överföringen, anser institutet att delbetänkandet **brister** i denna del och inte ger ytterligare förslag som tillgodoser Europadomstolens dom. Europadomstolen lyfter vikten av att den mottagande staten måste ha tillräckliga skyddsåtgärder på plats för att förhindra missbruk och oproportionerligt intrång i den personliga integriteten.⁸ Delbetänkandet hänvisar i denna del till förarbetena för den nuvarande FRA-PUL och menar att den trädde i kraft efter att målet i Europadomstolen prövades och därför redan tillgodoser att tillräckliga skyddsåtgärder ingår som en del i bedömningen. I förarbetena anges att det är upp till FRA att göra en sammanvägd bedömning av vad en tillräcklig skydds nivå hos mottagande stat är och anger endast exempel på vilka faktorer som kan ingå i en sådan bedömning.⁹ Institutet delar inte bedömningen att nuvarande bestämmelser i FRA-PUL tillgodoser Europadomstolens dom, utan anser att förtydliganden behöver göras för vad en tillräcklig skydds nivå hos mottagaren är. Institutet vill även i detta sammanhang påminna om ICCPR kommitténs sammanfattande kommentarer till Sveriges rapport

⁷ Jmf Centrum för Rättvisa mot Sverige, § 326.

⁸ Centrum för Rättvisa mot Sverige, § 376.

⁹ Prop. 2020/21:224, s. 119.

2016 att de var bekymrade över just bristen på tillräckliga skyddsåtgärder mot godtyckliga överträdelse av rätten till integritet i samband med delandet av rådata med andra underrättelsetjänster.¹⁰

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

Europadomstolen har framfört kritik vad avser processen kring efterkontroller på begäran av enskild. Kritiken grundar sig dels i att Siun har dubbla roller då de är ansvariga både för tillsynen över FRAs underrättelseverksamhet och efterkontrollen på begäran av enskild, dels att Siun inte ger motiverade beslut till enskild efter genomförd efterkontroll.¹¹ För att möta kritiken föreslår delbetänkandet att ett nytt oberoende beslutsorgan ska inrättas under Siun. Vidare ges förslag på hur motiverade beslut kan delges den enskilde efter genomförd kontroll.

Vad avser det föreslagna oberoende organet under Siun **avstyrker** institutet detta förslag då institutet inte anser att oberoendet kan säkerställas med ett sådant organ fortfarande inom Siun.

Institutet anser vidare att delbetänkandet **brister** i sitt förslag kring hur beslut efter genomförd kontroll ska motiveras för den enskilde, särskilt om det framkommer att en inhämtning varit otillbörlig men att beslutet inte kan motiveras för den enskilde på grund av rådande sekretess. Tvärt emot vad delbetänkandet framför, anser institutet att ett säkerhetsklassat ombud kan fylla en viktig funktion i dessa sammanhang, särskilt när beslut inte kan motiveras på grund av rådande sekretess. Ett sådant ombud kan bidra till att missförhållanden åtgärdas och även öka allmänhetens tilltro till systemet, något som också Europadomstolen nämner som

¹⁰ Concluding observations on the seventh periodic report of Sweden, CCPR/C/SWE/CO/7, 28 april 2016, pp 36-37.

¹¹ Centrum för Rättvisa mot Sverige, §§359, 364

viktigt i sin dom.¹² Detta är särskilt viktigt i försvarsunderrättelseverksamhet där myndigheter har begränsade möjligheter att delge information till individen.

Synpunkter i övrigt

Avslutningsvis vill institutet betona vikten av att frågor av detta slag får en allsidig belysning från flera perspektiv. Institutet noterar att det är mycket få civilsamhällesorganisationer på sändlistan för remissen, och att även en viktig intressent som Centrum för Rättvisa inte är inkluderad där.

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren Amelie Sällfors. I den slutliga beredningen har även tillförordnad enhetschef för Utredning och analys Charlotte Palmstierna och utredaren/juristen Lars Olsson deltagit.

Fredrik Malmberg
Direktör

¹² Centrum för Rättvisa mot Sverige, § 361