

Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Promemorian Förstärkt integritetsskydd vid signalspanning

Sammanfattning

Datainspektionen välkomnar det syfte som ligger bakom förslagen i promemorian, nämligen att förstärka skyddet för den personliga integriteten i signalspanningsverksamhet. Signalspanning och försvarsunderrättelseverksamhet är av sådan art att allmänheten inte kan få insyn i verksamheten. Det är därför särskilt viktigt att det finns regler som klart och tydligt avgränsar vad som får göras samt att det finns en effektiv och förtroendeingivande tillsyn. Mot denna bakgrund anser Datainspektionen att promemorians förslag i följande delar väcker vissa frågor.

- Inhämtning av signaler
- Undantag från krav på tillstånd i vissa fall
- Domstolen
- Utredningsskyldigheten
- Kontrollmyndighetens dubbla roll

Datainspektionen har också synpunkter som rör förhållandet till annan reglering om användning av personuppgifter som sökbegrepp, underrättelse-skyldigheten till enskilda och bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess för uppgifter från enskilda hos kontrollmyndigheten.

Allmänt

Datainspektionen har granskat förslagen i promemorian främst utifrån sin uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Datainspektionens remissvar

avser bara de förslag som behandlas i promemorian. Yttrandet behandlar inte den lagstiftning som redan är beslutad.

De bestämmelser som föreslås i promemorian syftar till att garantera ett förstärkt integritetsskydd i signalspaningsverksamhet och Datainspektionen välkomnar detta. En allmän synpunkt på förslagen är att integritetsskyddets närmare utformning i många avseenden blir avhängigt den praktiska tillämpningen. Den sekretess som finns, och som i stor utsträckning måste finnas beträffande underrättelseverksamhet, gör det naturligtvis svårt för allmänheten att kontrollera och följa den praktiska tillämpningen. De myndigheter och andra organ som får till uppgift att utöva kontroll över verksamheten får därför en mycket betydelsefull roll, både för att faktiskt kunna upprätthålla ett starkt integritetsskydd och för att på ett trovärdigt sätt kompensera bristen på allmän insyn. En viktig förutsättning för detta är dock att de bestämmelser som ska reglera signalspaningen innehåller så klara och tydliga avgränsningar som möjligt. Kraven på kontroll och precis författningsreglering följer bl.a. av Europakonventionen. Datainspektionen har följande synpunkter på promemorians förslag.

Inhämtning av signaler

Som en grundläggande förutsättning för signalspaningen har i lagen om elektronisk kommunikation angetts att alla signaler i tråd som förs över Sveriges gräns ska föras över till samverkanspunkter. Det finns därmed i princip inga tekniska begränsningar för vilken slags kommunikation som kan bli föremål för signalspaning i tråd. En sådan begränsning införs dock i promemorian genom att kontrollmyndigheten ges ansvaret för att vidta de praktiska åtgärder som behövs för att ge signalspaningsmyndigheten åtkomst till de signalbärare som anges i domstolens beslut eller, i vissa fall, i myndighetens eget beslut. De ytterligare begränsningar som kan finnas i domstolens beslut, genom sökbegrepp etc., har signalspaningsmyndigheten själv att beakta.

Datainspektionen välkomnar avsikten att begränsa den tekniska tillgången till sådant som är relevant och rättsligt tillåtet. Att myndigheten rent faktiskt inte kan få tillgång till sådana signaler som de inte heller rättsligt får hämta in är av stor betydelse för att förtroendet för integritetsskyddet ska upprätthållas.

Frågan är dock vilken faktisk effekt den föreslagna tekniska begränsningen får för integritetsskyddet. Av promemorian framgår inte vilken trafikmängd som kan finnas i en enskild signalbärare eller i vilken utsträckning en signalbärare kan innehålla sådan trafik som inte är relevant för den aktuella signalspaningen. Det är således inte möjligt att se vilken praktisk betydelse som avgränsningen i fråga om signalbärare får. Det är enligt Datainspektionens mening

rimligt att anta att signalspaningsmyndigheten fortfarande i rätt stor utsträckning kan komma att ha teknisk tillgång till trafik som inte omfattas av den rättsliga åtkomsten.

I promemorian föreslås vidare en bestämmelse som ska förtydliga att signalspaning inte får ske mot kommunikation mellan två parter som båda befinner sig i Sverige. I bestämmelsens andra mening anges att om det inte går att avskilja sådana signaler redan vid inhämtningen ska upptagningen förstöras så snart det står klart att sådana signaler har inhämtats. I den diskussion som uppstått beträffande förslaget om utvidgad signalspaning har hävdats att det i stor utsträckning inte är möjligt att urskilja en kommunikation mellan två parter i Sverige. Även sådan "inhemsk" kommunikation kan komma att passera landets gräns i något skede. Den föreslagna bestämmelsen kan alltså komma att innebära att signaler mellan sändare och mottagare i Sverige regelmässigt hämtas in trots det principiella förbudet. Det finns därmed en risk för att signalspaningsmyndigheten som huvudregel, i vart fall under viss tid, kommer att förfoga över trafik som det sedan kan konstateras att man inte rättsligt skulle haft tillgång till. Detta får anses vara en brist ur integritetssynpunkt.

Undantag från krav på tillstånd i vissa fall

I vissa fall ska en enskild befattningshavare vid signalspaningsmyndigheten kunna besluta om tillstånd till viss inhämtning. Åtkomst ska då verkställas av kontrollmyndigheten utan annan prövning än om åtkomsten är förenlig med signalspaningsmyndighetens beslut. Även om Datainspektionen har förståelse för att en sådan bestämmelse kan behövas är det i nuläget svårt att förutse i vilken utsträckning den kommer att tillämpas. Det är därför svårt att bedöma vilka konsekvenser bestämmelsen får för integritetsskyddet i praktiken. Också i detta fall kan signalspaningsmyndigheten komma att under viss tid förfoga över trafik som den inte rättsligt ska ha tillgång till. Även om domstolen skyndsamt ska fatta beslut i efterhand kan det antas att en inte obetydlig mängd trafik kommer att inhämtas innan dess. Det är därför viktigt att de situationer där detta förfarande kommer att tillämpas blir så få som möjligt. Tillsynen över verksamheten i detta avseende kan också komma att ifrågasättas mot bakgrund av att det är just kontrollmyndigheten som gjort det praktiskt möjligt att få åtkomst till signalerna. Det är angeläget att i den kommande tillämpningen noga följa detta.

Sökbegrepp

När det gäller sökbegrepp finns bestämmelser också i den särskilda lagen om om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (FRA-PuL). Enligt denna lag får s.k. känsliga personuppgifter (dvs. uppgifter om ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv) användas som sökbegrepp endast om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen. I förslaget finns en bestämmelse som allmänt hänvisar till FRA-PuL. Det kan dock finnas anledning att förtydliga hur förslagets bestämmelse om sökbegrepp förhåller sig till begränsningarna när det gäller sökbegrepp i FRA-PuL.

Domstolen

Förslaget om inrättande av en domstol och de närmare bestämmelserna om vad domstolens beslut om tillstånd ska innehålla utgör en förstärkning i förhållande till den befintliga lagstiftningen. När det gäller domstolens sammansättning och handläggningsregler vill Datainspektionen betona vikten av att domstolen organiseras så att den lever upp till Europakonventionens krav och de krav som allmänheten kan ställa för att man ska ha förtroende för att den personliga integriteten respekteras.

Underrättelseskyldighet

Datainspektionen vill i detta sammanhang erinra om den principiella informationsskyldighet som finns i den särskilda lagstiftningen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (FRA-PuL). Enligt denna lag gäller sedan tidigare en skyldighet att ge information till enskilda efter ansökan i den mån sekretess inte hindrar detta. Till skillnad från den i promemorian föreslagna underrättelseskyldigheten är informationsskyldigheten i FRA-PuL - på begäran av den enskilde - inte begränsad till viss tid efter att ett uppdrag avslutats. Promemorians förslag måste därför anses innebära ett undantag endast från skyldigheten att lämna information *på eget initiativ* om viss tid förflutit, inte från skyldigheten att lämna information till enskilda efter begäran.

Både när det gäller den nu föreslagna bestämmelsen och informationsskyldigheten enligt FRA-PuL bör det nämnas att det ofta torde vara så att någon information i praktiken inte kan lämnas på grund av sekretess. Datainspektionen har inget att invända mot att en underrättelseskyldighet tas in som princip. Det bör dock betonas att andra garantier för att stärka rättssäkerhet

och personlig integritet är viktigare i underrättelse- och signalspaningsverksamhet.

Utredningsskyldighet

I förslaget tas in en uttrycklig bestämmelse om att kontrollmyndigheten ska vara skyldig att på begäran av enskild utreda om dennes kommunikation har inhämtats i samband med signalspaning. Bestämmelsen omfattar också en skyldighet att underrätta den enskilde om ”att kontrollen utförts”. I motiven (s. 102 f) anges att en utredning normalt bör utmynna i besked om huruvida det förekommit signalspaning som berör personen i fråga. Samtidigt sägs att den enskilde bör få svaret att ”inget otillbörligt har skett”, både i de fall man kommer fram till att någon signalspaning inte förekommit och i de fall signalspaning skett men visat sig vara lagenlig. Datainspektionen anser att detta blir motsägelsefullt och därför bör förtydligas.

Kontrollmyndighetens dubbla roll

Kontrollmyndigheten ska utöver sin kontrollfunktion också ha till uppgift att verkställa tillståndsmyndighetens beslut om tillgång till signalbärare. Myndigheten ska alltså vidta de praktiska åtgärder som behövs för att signalspaningsmyndigheten ska få tillgång till de signalbärare som tillståndet avser. Det kan inte uteslutas att denna dubbla funktion, dvs. kontroll och verkställighet, kan komma att innebära svårigheter i en del situationer. Om misstanke om felaktig signalspaning grundar sig på att något fel har begåtts vid verkställandet av åtkomst till signalbärare, skulle kontrollmyndigheten komma att utreda sin egen verksamhet. En sådan lösning kan ifrågasättas.

Sekretess

När det gäller sekretess hos kontrollmyndigheten föreslås att sekretess enligt 2 kap (utrikes och försvarssekretess) för uppgifter som enskilda har lämnat ska gälla endast om det kan antas att riket lider *betydande* men om uppgiften röjs. Tanken är att kontrollmyndigheten lättare ska kunna offentliggöra vilka förhållanden som enskilda har anmält. Datainspektionen har inget att invända mot detta men konstaterar att det kan uppstå skillnader mellan vad kontrollmyndigheten och Datainspektionen kan offentliggöra eftersom någon motsvarande bestämmelse inte finns för Datainspektionens tillsynsverksamhet. I beslutet om särskilt uppdrag till Datainspektionen betonas tvärtom särskilt behovet av sekretess för verksamheten.

Tillsyn över personuppgiftsbehandling

Datainspektionen utövar tillsyn över FRA:s behandling av personuppgifter enligt den lagstiftning som nämnts ovan (FRA-PuL och dito förordning, FRA-PuF). Även Försvarets underrättelsenämnd har haft till uppgift att granska denna personuppgiftsbehandling. Datainspektionen har redan tidigare konstaterat att gränsdragningsproblem mellan de två tillsynsfunktionerna kan komma att uppstå. Riskerna för gränsdragningsproblem kommer att kvarstå med den nu föreslagna regleringen och det vore därför önskvärt med ett förtydligande av var gränsen mellan de olika myndigheternas tillsynsansvar går.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Leif Lindgren, teamledaren Britt-Marie Wester, juristerna Nicklas Hjertonsson och Elisabeth Wallin, föredragande.

Göran Gräslund

Elisabeth Wallin