

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-05-07

Närvarande: F.d. justitierådet Bo Svensson, f.d. regeringsrådet Leif Lindstam och regeringsrådet Karin Almgren.

Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning

Enligt en lagrådsremiss den 23 april 2009 (Försvarsdepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
2. lag om Förvarsunderrättsedomstol,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000),
4. lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Daniel Ström.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelsetjänst föregicks av en intensiv debatt. Lagrådet som granskade lagförslaget i februari 2008 föreslog vissa kompletteringar av förslagen i lagrådsremissen i syfte

att skapa en godtagbar balans mellan enskildas grundlags- och konventionsskyddade krav på skydd mot intrång i privatlivet och det allmännas rätt och skyldighet att svara för att nationella säkerhetsintressen kan tillvaratas. Lagrådet förutsatte därtill effektiva kontrollmekanismer som ges tillräckliga resurser för att kunna svara för uppföljning och kontroll av all spaningsverksamhet och därmed förhindra missbruk (prop. 2006/07:63 s. 174 f.). I Riksdagen ledde regeringens förslag till hårda motsättningar. Lagförslaget antogs men beslut fattades samtidigt om att frågan om signalspaning skulle utredas vidare.

Denna fortsatta utredning har nu delvis slutförts och de förslag som har remitterats till Lagrådet innebär väsentliga ändringar i förhållande till den nuvarande lagregleringen. Enskildas grundlags- och konventionsskyddade krav på skydd mot intrång i privatlivet förstärks, bl.a. genom att signalspaning ska få ske endast i vissa i lagen angivna syften, som inte omfattar att förebygga eller utreda brott i största allmänhet. En särskild domstol, Försvarsunderrättsdomstolen, inrättas. Signalspaning får som regel inte ske innan lagligheten, inklusive risken för otillbörligt integritetsintrång, först har prövats av domstolen. Detta gäller, i motsats till den nuvarande lagstiftningen, även sådan verksamhet som avser att följa den tekniska utvecklingen (1 § tredje stycket i lagförslaget).

Signalspaning som utförs för regeringens räkning omfattas av kravet på rättslig förhandsprövning. Till yttermera visso ska signalspaningsmyndighetens verksamhet kontrolleras av en särskild kontrollmyndighet som ska övervaka att lagen följs, exempelvis i fråga om de sökbegrepp som signalspaningsmyndigheten använder. Det kvarstår emellertid enligt Lagrådets mening fortfarande några frågor om huruvida den föreslagna regleringen ger det skydd som behövs mot intrång i enskildas privatliv. Frågorna sammanhänger med

framför allt konstruktionen av den föreslagna Förvarsunderrättelsesdomstolen.

Förvarsunderrättelsesdomstolen ska ha till uppgift att pröva frågor om tillstånd till signalspaning på ansökan av signalspaningsmyndigheten, en myndighet som på regeringens uppdrag ska bedriva signalspaning och som då får inhämta elektroniska signaler. De signaler som på detta sätt får inhämtas kan, trots att de i lagen angivna syftena med signalspaningen och de föreskrivna metoderna för hur signalerna ska inhämtas begränsar risken härför, innehålla information om enskildas privata förhållanden. Enskilda får emellertid inte föra talan inför Förvarsunderrättelsesdomstolen. I stället ska det i varje mål i domstolen finnas ett integritetsskyddsombud som utses av regeringen för att tillvarata "integritetsintresset" i målet. Med sistnämnda intresse ska förstås "enskildas intressen i allmänhet" och inte någon särskild persons intresse. Förvarsunderrättelsesdomstolens beslut i frågor som rör signalspaning får inte överklagas och detsamma gäller beslut i övrigt enligt lagen om Förvarsunderrättelsesdomstol.

Avsaknaden av enskilda parter som agerar i målen i förening med överklagandeförbudet väcker frågan om Förvarsunderrättelsesdomstolen förtjänar att betecknas som domstol eller om den hellre bör benämnas nämnd. Oavsett om myndigheten betecknas domstol eller nämnd bör emellertid dess ledamöter utses och dess arbete bedrivas på ett och samma sätt. Möjligheterna att överklaga bör inte heller påverkas av hur myndigheten betecknas. Lagrådet finner att namnfrågan har begränsad betydelse och motsätter sig inte beteckningen Förvarsunderrättelsesdomstolen.

Överklagandeförbudet avviker från vad som uppfattas som huvudregeln i svensk rätt, nämligen att ett slutligt avgörande av en domstol

ska kunna överklagas. I verkligheten krävs dock numera i de flesta fall prövningstillstånd för att överinstansen ska behandla överklagandet i sak varför de flesta mål avgörs efter prövning i en enda instans.

Förbudet att överklaga Försvarsunderrättelsesdomstolens beslut motiveras bl.a. med att målen rör utomordentligt känslig information, att hanteringen ställer särskilda krav på det fysiska skyddet av lokaler och på skyddet av handlingar samt att särskild sakkunskap måste finnas tillgänglig.

Det ligger i sakens natur att den personkrets som prövar målen måste hållas så snäv som möjligt. Avsikten är enligt förslaget att domstolen därför inte ska bestå av fler än tre ledamöter när målen avgörs. Om möjlighet till överklagande skulle ges, skulle personkretsen minst fördubblas och detsamma gäller risken för uppgiftsläckage. Till bilden hör också att det inte förekommer att enskilda för talan vid domstolen utan deras intressen tillvaratas av ett särskilt integritetsskyddsombud. De marginella fördelar som kan vinnas med en överklaganderätt för integritetsskyddsombuden kan lika väl uppnås genom en hög kvalitet på domstolens ledamöter och ombuden. Domstolens ordförande ska utses av regeringen i den ordning som gäller för s.k. kallelsetjänster, dvs. på samma sätt som man utser ledamöter till bl.a. Högsta domstolen och Regeringsrätten. Integritetsskyddsombuden ska också utses av regeringen, men efter förslag av Domarnämnden respektive Advokatsamfundet. Lagrådet finner att det föreslagna utnämningförfarandet borgar för hög kvalitet på ledamöter och ombud.

Mot den nu angivna bakgrunden finner Lagrådet att överklagandeförbudet kan godtas.

3 §

I den nu gällande lydelsen av andra stycket första meningen föreskrivs att sökbegreppen ska utformas och användas så att de medför ett så begränsat intrång som möjligt i den personliga integriteten. I den föreslagna lydelsen ska i stället sökbegreppen utformas och användas på ett sätt som är förenligt med respekten för den personliga integriteten. Lagrådet föreslår att den nuvarande och den föreslagna lydelsen kombineras genom att andra stycket ges följande lydelse:

Sökbegreppen ska utformas och användas med respekt för enskildas personliga integritet och så att signalspaningen medför ett så begränsat integritetsintrång som möjligt. 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.

10 §

I den uppgivna nuvarande lydelsen av paragrafens sista stycke i remissen har i förhållande till styckets lydelse enligt svensk författningssamling den sista meningen fallit bort. Den remitterade promemorian är behäftad med samma felaktighet. Meningen innehåller en bestämmelse med följande lydelse: "Om uppgifterna enligt denna paragraf och 6 § fullgörs av samma myndighet, får de ledamöter som prövar frågor om tillstånd inte delta vid beslut enligt andra stycket." Vid föredragningen har upplysts att avsikten är att bestämmelsen ska upphävas.

Förslaget till lag om Försvarsunderrättelsedomstol

2 §

Försvarsunderrättelsedomstolen består enligt paragrafens första stycke av en ordförande och högst två vice ordförande samt högst sex andra ledamöter. Bestämmelsen medger att ingen vice ordförande utses. Vid föredragningen har upplysts att avsikten är att i vart fall en vice ordförande ska utses. I stället för "högst två vice ordförande" bör därför uttrycket "en eller högst två vice ordförande" användas. Motsvarande ändring krävs beträffande antalet andra ledamöter.

Ordföranden och vice ordförandena ska enligt 3 § vara lagfarna medan övriga ledamöter ska ha särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet. Att de icke lagfarna ledamöterna inte har någon särskild beteckning utan benämns andra ledamöter eller övriga ledamöter kan i några av de följande paragraferna medföra oklarhet beträffande vilka ledamöter som avses. Exempelvis föreskrivs i 10 § att Försvarsunderrättelsedomstolen är domför med ordförande och två andra ledamöter. Formuleringen utesluter inte att domförheten uppnås genom att förutom ordföranden de två vice ordförandena deltar i avgörandet. För att undvika detta förordar Lagrådet att de icke lagfarna ledamöterna betecknas "särskilda ledamöter". Förslaget föranleder justeringar, förutom i förevarande paragraf, i 4 § andra stycket (om det behålls) och 10 §.

4 §

Försvarsunderrättelsedomstolen är domför med ordföranden och två övriga/särskilda ledamöter. Om en särskild ledamot är förhindrad att tjänstgöra i ett visst mål, inträder enligt paragrafens andra stycke en

annan särskild ledamot. Har en av de särskilda ledamöterna förhinder måste naturligtvis en annan sådan ledamot träda in. Detta behöver enligt Lagrådets mening inte regleras särskilt. Stycket kan därför utgå.

5 §

Enligt paragrafen är en ledamot som avgår skyldig att delta i fortsatt behandling av mål i vars handläggning han eller hon tidigare har deltagit. En motsvarighet till paragrafen finns i 3 kap. 5 § lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. Bestämmelsen är där motiverad av att en förhandling kan pågå under en längre tid. En förhandling vid Försvarsunderrättelsedomstolen kommer normalt att kunna slutföras samma dag. Paragrafen framstår därför som onödig.

6 §

I paragrafen anges bl.a. att ett integritetsskyddsombud ska bevaka integritetsintresset. Det får antas att det är enskildas personliga integritet som avses (jämför 3 § och 5 a § första stycket 5 lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet). Lagrådet förordar att paragrafen utformas så att ombudet ska bevaka "enskildas integritetsintresse".

10 §

Av remissen framgår inte annat än att enbart det antal ledamöter som behövs för att uppnå domförhet ska delta i ett avgörande. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund av att målen är av sådan karaktär att den information som delges i samband med prövningen måste hållas inom en begränsad krets. En bestämmelse om det maximala antalet ledamöter som får delta i ett avgörande bör därför läggas till.

(Jfr 4 § lagen [1977:729] om Patentbesvärsträtten.) Paragrafen skulle då få följande lydelse:

Försvarsunderrättelsesdomstolen är domför med ordförande och två särskilda ledamöter. Fler än tre ledamöter får inte delta i ett avgörande.

Är avsikten att samtliga ledamöter ska kunna delta vid behandling av ett ärende av principiell betydelse måste en särskild bestämmelse om detta införas.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.