



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Elin Niklewski

FRA-lagen  
– en kritisk analys utifrån ett  
rättssäkerhetsperspektiv

Examensarbete  
20 poäng

Handledare: Ulrika Andersson

Processrätt

HT 2008

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>2</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 Syfte och frågeställningar	7
1.2 Teori	8
1.3 Metod och material	10
1.4 Disposition	11
1.5 Avgränsningar	12
<b>2 LAGSTIFTNINGSPROCESSEN</b>	<b>13</b>
2.1 Utredningar som föregick propositionen	13
2.2 Stark kritik från remissinstanserna	14
2.3 Turbulens i riksdagen	16
2.4 En förändrad hotbild i FRA-ärendet?	17
2.4.1 "Kriget" mot terrorismen	17
2.4.2 Vad var den pådrivande faktorn bakom FRA-lagen?	19
<b>3 FRA-LAGENS INNEHÅLL</b>	<b>22</b>
3.1 Från "fri" signalspaning i etern till reglerad teknikneutral signalspaning	22
3.2 Signalspaning enligt prop. 2006/07:63	23
3.2.1 Ändrat mandat för att möta nya hot	23
3.2.2 Inriktning, tillstånd och inhämtning	26
3.2.3 Kontroll	30
3.3 Skillnader i rättssäkerhetsskydd mellan promemoria, lagrådsremiss och proposition	32
3.4 Kommande förändringar av FRA-lagen	32
3.5 Hur regleras signalspaning i andra länder?	34
<b>4 CENTRALA REGLER SOM BERÖR RÄTTSSÄKERHETEN</b>	<b>36</b>

<b>4.1</b>	<b>Europakonventionens artikel 8</b>	<b>37</b>
4.1.1	Weber och Saravia mot Tyskland	37
4.1.2	Liberty m.fl. mot Storbritannien	39
4.1.3	Laglighetsbegreppet	40
4.1.4	Nödvändighetsbegreppet	41
<b>4.2</b>	<b>Europakonventionens artikel 13</b>	<b>41</b>
<b>4.3</b>	<b>Regeringsformens kapitel 2</b>	<b>43</b>
<b>4.4</b>	<b>Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen</b>	<b>44</b>
<b>5</b>	<b>ANALYS</b>	<b>45</b>
<b>5.1</b>	<b>Reflektioner kring rättssäkerhetens behandling i lagstiftningsprocessen</b>	<b>45</b>
<b>5.2</b>	<b>Vilken kritik kan riktas mot FRA-lagen utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv?</b>	<b>47</b>
5.2.1	Reglernas förändringstakt	47
5.2.2	Öppenhet	48
5.2.3	Lagstöd	48
5.2.4	Exakta och generella rättsregler	49
5.2.5	Idealet om likhet inför lagen	52
5.2.6	Proportionalitetsbedömning	52
5.2.7	Domstolarnas oavhängighet	54
5.2.8	Materiell rättssäkerhet	55
<b>6</b>	<b>SAMMANFATTANDE SLUTSATSER</b>	<b>56</b>
	<b>KÄLLFÖRTECKNING</b>	<b>58</b>
	<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>64</b>

# Summary

On the 18<sup>th</sup> of June 2008 the Swedish parliament passed a new law and a number of legal changes, which are commonly referred to as the FRA-law. When the FRA-law comes into force Försvarets radioanstalt will be able to observe signals transferred by cable that passes the borders of Sweden, to the benefit of Swedish foreign, security and defence policies and for survey of other external threats towards the country. This means that Försvarets radioanstalt can monitor large portion of people's communication, such as e-mail, sms, internet traffic, chats, mobile phone calls and telephone calls.

The FRA-law is only part of the changes that have occurred in Swedish process law in the 21st century, during which a large number of laws extending the states possibilities to monitor individuals have been passed. The police have for example been given possibilities to use bugging and means of coercion for preventive causes. The background for these changes can be found in problems that have received international attention in recent years, where fears of external threats from non-governmental actors have escalated since the terrorist attacks in the USA on the 11<sup>th</sup> of September 2001.

Well known politicians, scholars and high ranking officials have expressed their support or criticism of the FRA-law, which has become one of the most discussed Swedish laws in recent years. The law has been criticised for not achieving the legal security standards declared in the praxis of the European court of human rights, regarding articles 8 and 13. The criticism against the FRA-law was intensified after the law was passed, which led to a retreat by the Swedish government on the 25<sup>th</sup> of September 2008 when a number of changes was presented that will improve the legal security of the FRA-law.

The legal security is a basic foundation for the legal state and the democratic society. The state does have great opportunities to restrict individuals' rights to privacy and correspondence if it can be regarded necessary in a democratic society. It is a difficult adjustment since the legal security is central to prevent the system to lead to misuse of power. The main aim of the essay is to discuss the FRA-law and the proposed changes from a legal security perspective, where Aleksander Peczenik's definition of material legal security together with Swedish law and praxis of the European court of human rights are the foundations of the analysis. In the essay the origin of the FRA-law is also discussed with a focus on how the aspects of legal security have been regarded during the law making process. From the analysis the conclusion can be drawn that the improvements of the legal security probably means that the FRA-law can be considered acceptable based on Swedish law and the praxis of the European court of human rights, even though some basis for criticism from a legal security point of view still remains.

# Sammanfattning

Den 18 juni 2008 antog Sveriges riksdag en ny lag och ett antal lagändringar, vilka tillsammans har fått den informella benämningen FRA-lagen. Efter att FRA-lagen trätt i kraft kommer Försvarets radioanstalt att kunna bedriva signalspaning i kabelburen trafik som passerar Sveriges gränser, till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Det innebär att Försvarets radioanstalt kan avlyssna en stor del av människors kommunikation, så som e-post, sms, webbtrafik, chattar, mobilsamtal och telefonsamtal.

FRA-lagen är dock bara en del av de förändringar som skett inom den svenska processrätten under 2000-talet, då det har tillkommit ett stort antal lagar som utökat statens övervakningsmöjligheter över enskilda individer. Polisen har bland annat fått möjligheter att använda sig av hemlig rumsavlyssning samt tvångsmedel mot enskilda i preventivt syfte. Bakgrunden till förändringarna kan sökas i de problem som uppmärksammats internationellt under senare år, där bland annat rädslan för yttre hot som hänför sig till icke-statliga aktörer eskalerat sedan terrordåden i USA den 11 september 2001.

Kända politiker, forskare och högt uppsatta tjänstemän har uttalat sitt stöd eller sin kritik mot FRA-lagen, som blivit en av de mest omdebatterade svenska lagarna under senare år. Lagen har bland annat blivit kritiserad för att den inte uppnår den rättssäkerhetsstandard som fastslagits i Europadomstolens praxis, avseende artiklarna 8 och 13. Den kritiska debatten kring FRA-lagen intensifierades efter att lagen antagits, vilket slutligen ledde till att regeringen den 25 september 2008 tog ett steg tillbaka och presenterade ett antal ändringspunkter som skall göra FRA-lagen mer rättssäker.

Rättssäkerheten är en grundläggande förutsättning för rättstaten och det demokratiska samhället. Staten har dock stora möjligheter att inskränka individens rätt till privatliv och korrespondens om det kan anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Det är en svår avvägning eftersom rättssäkerheten är central för att systemet inte skall leda till missbruk av makten. Det övergripande syftet med uppsatsen är att belysa den antagna FRA-lagen och de föreslagna ändringarna utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, där Aleksander Peczeniks materiella rättssäkerhetsbegrepp tillsammans med svensk lag och Europadomstolens praxis utgör grunden för analysen. I uppsatsen belyses också FRA-lagens tillkomsthistoria, där fokus ligger på hur rättssäkerhetsaspekten behandlats under lagstiftningsprocessen. Av analysen kan slutsatsen dras att de kommande förbättringarna av rättssäkerhetsskyddet troligen innebär att FRA-lagen kan anses godtagbar utifrån svensk lag och Europadomstolens praxis, även om det fortfarande finns en del att anmärka på utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

# Förkortningar

BrB	Brottsbalken.
Europakonventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
FRA	Försvarets radioanstalt.
FRA-lagen	Sammanfattande beteckning på en ny lag och ett antal lagändringar som antogs av Sveriges riksdag den 18 juni 2008. FRA-lagen omfattar lagändringar i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och sekretesslagen (1980:100) samt den nya lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.
JO	Justitieombudsmannen.
JK	Justitiekanslern.
RF	Regeringsformen.
Signalspaningslagen	Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, en del av det betecknas som FRA-lagen (se ovan).
TF	Tryckfrihetsförordningen.
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen.

# 1 Inledning

Vad händer när en stat får tillgång till ett omfattande kontrollsystem där individen ständigt övervakas? I George Orwells framtidsvision *1984* lever huvudpersonen Winston Smith i ett dystopiskt London, där han ständigt är medveten om Storebrors vakande öga. Staten har tekniska möjligheter att registrera hans innersta åsikter eftersom kommunikationssektorn är tekniskt fulländad och totalstyrd. Romanen *1984* slutfördes så tidigt som 1949 men är fortfarande mycket omdebatterad och aktuell. Med statens möjligheter och makt att tekniskt kontrollera alla individer såg Orwell framför sig en utveckling som han fruktade skulle drabba alla nationer. Under debatten kring den så kallade FRA-lagen har Orwells roman figurerat i flera sammanhang, där den setts som en spegling av det övervakningssamhälle som vi kan vara på väg emot.

Sommaren 2008 eskalerade den samhälleliga debatten kring FRA-lagen i samband med att den antogs av Sveriges riksdag. FRA-lagen är den informella benämningen på en ny lag och ett antal lagändringar som föreslogs av regeringen i propositionen (2006/07:63) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. Den innebär kortfattat att Försvarets radioanstalt (FRA) genom en ny lag och ett antal lagändringar ges rätt att bedriva signalspaning i den kabelburna trafik som passerar Sveriges gränser. Lagen innebär att en stor del av människors kommunikation kan avlyssnas, så som e-post, sms, webbtrafik, chattar och telefonsamtal.

FRA-lagen är dock bara en del av de stora förändringar som skett inom den svenska processrätten under 2000-talet, då det har tillkommit ett stort antal lagar som utökat statens övervakningsmöjligheter över enskilda individer. Bakgrunden till förändringarna kan sökas i de problem som uppmärksammas internationellt under senare år. Rädslan för yttre hot som hänför sig till icke-statliga aktörer har t.ex. eskalerat sedan terrordåden i USA den 11 september 2001. På senare tid har också hotet från öst blivit ett stort samtalsämne, då den spända stämningen i Kaukasus ledde till att Ryssland anföll Georgien i början av augusti 2008. Utvecklingen av informationstekniken har även lett till att det svenska samhället är sårbart på ett annat sätt än tidigare.

Kända politiker, forskare och högt uppsatta tjänstemän har uttalat sitt stöd eller sin kritik av lagen. Sten Tolgfors, Sveriges nuvarande försvarsminister, har uttalat att det varken är mer eller mindre integritetskränkande att ha signalspaning i etern, det vill säga i luften, än i kabel. I bägge fallen behövs samma förtydligande av regelverket och samma integritetsskydd eftersom det tidigare har förelegat en oreglerad situation för signalspaning i luften.<sup>1</sup> Ingvar Åkesson, generaldirektör för FRA, har anförts att FRA-debatten till

---

<sup>1</sup> S. Tolgfors, *FRA spanar inte på enskilda svenskar*, Svenska Dagbladet, 080728.

stor del baserats på felaktigheter och missförstånd om den verksamhet FRA bedriver och om den nya FRA-lagen.<sup>2</sup>

Den kritik som framförts har främst handlat om att FRA-lagen utgör ett allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och att den bryter mot Europakonventionen. Den svenska ideella organisationen *Centrum för rättvisa* lämnade in ett klagomål till Europadomstolen den 14 juli 2008. Där begärdes att domstolen skall pröva om FRA-lagen klarar Europakonventionens krav när det gäller skyddet för den personliga integriteten enligt artikel 8 och rätt för enskilda som blivit övervakade att få sina fall rättsligt prövade enligt artikel 13. Även Amnesty International och Svenska Helsingforskommittén har framfört åsikter om att FRA-lagen bryter mot Europakonventionen.<sup>3</sup>

Lagen har även kritiserats för att den urholkar bestämmelser i Yttrandefrihetsgrundlagen och Tryckfrihetsförordningen. Tidningsutgivarna, Svenska Journalistförbundet och European Federation of Journalists har framfört skarp kritik mot FRA-lagen som de menar strider mot grundlagens källskydd och meddelarfrihet.<sup>4</sup> Forskaren Robin Löf har anmält FRA-lagen till EU-kommissionen, då han menar att den strider emot den fria rörligheten, eftersom en utländsk advokat inte kan kommunicera med en klient i Sverige utan att riskera avlyssning. Hans uppfattning delas av professor Ulf Bernitz.<sup>5</sup> Även allmänheten har uttryckt ett stort missnöje bland annat genom den skarpa kritik som uttryckts i demonstrationer och över Internet.<sup>6</sup>

FRA-lagen kan sammanfattningsvis sägas höra till en av de mest omdebatterade svenska lagarna under senare år. Den omfattande kritiken ledde till att regeringen den 25 september 2008 tvingades ta ett steg tillbaka och presentera ett stort antal ändringspunkter som skall göra FRA-lagen mer rättssäker. En mer utförlig redogörelse väntas komma i en proposition senare under året.<sup>7</sup>

Det är måhända lätt att måla upp skrämmande framtidsscenario i Orwells anda så fort statens övervakningsmöjligheter utökas. Dock finns det stora möjligheter för en stat att inskränka individens rätt till privatliv och

---

<sup>2</sup> I. Åkesson, *FRA kan inte spana på folket*, Svenska Dagbladet, 080629.

<sup>3</sup> Amnesty International, *Kommentarer avseende "FRA-lagen"*, september 2008 och Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter, *FRA-förslagen bör omarbetas*, 080716.

<sup>4</sup> B. Ewenfeldt m.fl., *Stora mediehus kan avlyssnas av FRA*, Dagens Nyheter, 080617 och European Federation of Journalists, *EFJ Condemns Surveillance Law in Sweden*, 080619.

<sup>5</sup> TT *"FRA-lagen strider mot EU-rätten"*, Svenska Dagbladet, 080813 och S. Jacobsson, *FRA-lagen anmäls till EU-kommissionen*, Dagens Nyheter 080813.

<sup>6</sup> T. Olsson, *Bloggosfären i uppror över FRA-lag*, Svenska Dagbladet, 080613, A. Hernadi, *FRA-protester utanför riksdagen*, Svenska Dagbladet, 080618 och A. Åberg, *Bloggarna leder striden mot FRA-lag*, Dagens Nyheter, 080614.

<sup>7</sup> Regeringens hemsida, *Alliansen enig om stärkt integritet, tydligare reglering och förbättrad kontroll i kompletteringar till signalspaningslagen*, publicerad 080925 och T. Nandorf, *Helomvändning för regeringen*, Dagens Nyheter, 080926.



korrespondens när det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Det handlar om en svår avvägning mellan intrånget i den enskildes fri- och rättigheter och den nytta för Sverige som signalspaningsmöjligheterna medför. På grund av ämnets aktuella karaktär finns det få vetenskapliga analyser av lagen, vilket torde göra en djupare rättssäkerhetsanalys intressant.

## 1.1 Syfte och frågeställningar

FRA-lagen har, som jag inledningsvis åskådliggjort, blivit mycket omdebatterad. Det övergripande syftet med uppsatsen är att belysa den antagna FRA-lagen utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, där Aleksander Peczeniks materiella rättssäkerhetsbegrepp tillsammans med svensk lag och Europadomstolens praxis utgör grunden för analysen. Peczenik utgår från ett materiellt rättssäkerhetsbegrepp som innebär att besluten till följd av rättsnormerna i hög grad skall vara förutsebara, samtidigt som de i hög grad skall vara etiskt godtagbara. Lagens tillkomsthistoria kommer också att gås igenom, där fokus ligger på hur rättssäkerhetsaspekten behandlats.

Med FRA-lagen avses i detta arbete en ny lag och ett antal lagändringar angående signalspaningsverksamhet som antogs av Sveriges riksdag den 18 juni 2008 på förslag av regeringen i propositionen 2006/07:63 *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. De lagar som ändrats är lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och sekretesslagen (1980:100). Lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) är namnet på den nya lag som riksdagen beslutade skulle träda i kraft den 1 januari 2009 samtidigt med ändringarna i de andra lagarna. Som nämnts i inledningen, avser dock regeringen att återkomma med förändringar i FRA-lagen senare under året, vilket lär medföra att FRA-lagen inte träder i kraft förrän tidigast hösten 2009. Jag har valt att använda mig av begreppet FRA-lagen eftersom det har blivit ett vedertaget uttryck både bland forskare och bland allmänheten. När jag åsyftar specifika bestämmelser i en av de lagar som utgör FRA-lagen, hänvisar jag dock till berörd lag.

De centrala frågeställningarna i framställningen är:

- Hur har rättssäkerhetsaspekten behandlats under FRA-lagens tillkomsthistoria?
- Vilken kritik kan riktas mot FRA-lagen utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv?<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> I denna fråga kommer jag att kritiskt analysera FRA-lagen så som den antogs av riksdagen den 18 juni 2008 samt de förstärkningar av rättssäkerheten som regeringen framförde den 25 september 2008.

## 1.2 Teori

Eftersom jag avser att analysera lagen ur ett rättssäkerhetsperspektiv så måste begreppet rättssäkerhet först definieras. Rättssäkerhet är en förutsättning för att en stat skall kunna kallas en rättsstat. Rättsstatsidealet förutsätter att rättsreglerna har ett sådant innehåll att individen inte endast skyddas mot laglöst våld, utan även mot själva skyddsorganisationen – staten.<sup>9</sup> Det ryms dock inte någon definition av begreppet rättssäkerhet i svensk lag och i doktrinen ges begreppet till viss del olika innebörd. Rättssäkerhetsbegreppet anses ofta omfatta ett förutsebarhetskrav i den mening att rättsskipning och myndighetsutövning i en demokratisk rättsstat måste vara förutsebar med stöd av rättsreglerna. Detta förefaller man vara överens om i doktrinen. Det tycks dock vara mer omtvistat vad som krävs utöver förutsebarhet och om rättssäkerhetsbegreppet skall indelas i en formell respektive materiell del. Den formella rättssäkerheten betecknar oftast den traditionella rättssäkerheten, en rättviseaspekt som följer av förutsebarhetsprincipen. Den materiella rättssäkerheten tycks innebära att rättstillämpningen skall vara etiskt godtagbar, vilket är mer omdiskuterat.<sup>10</sup>

Nils Jareborg menar att rättssäkerhetsbegreppet innebär säkerhet i rättsordningen och säkerhet mot rättsordningen. Intressen som hävdas falla in under materiell rättssäkerhet skyddas redan av det som kallas formell rättssäkerhet.<sup>11</sup> Han menar vidare att om man godtar att det kan finnas moraliskt ”dålig” juridisk rätt, är det inget absurt att rättssäkerhet kan innebära att det är förutsebart att man av staten behandlas på ett sätt som inte är moraliskt godtagbart.<sup>12</sup>

Claes Beyer framför Sveriges advokatsamfunds syn på rättssäkerhet. Rättssäkerheten innebär att krav ställs på myndigheter att i sin verksamhetsutövning erbjuda den enskilde trygghet genom bl.a. överklagandemöjligheter.<sup>13</sup> Han menar att begreppet rättssäkerhet innebär en trygghet för den enskilde och att det är formkravet som är det väsentliga i begreppet. Tryggheten innebär att det läggs en marginal mellan den enskilde och staten, där vissa livsvärden inryms. Beyer menar vidare att det tycks finnas ett samband mellan de livsvärden som skyddas av de mänskliga rättigheterna och många av de krav rättssäkerheten ställer, där förutsebarheten är ett av dessa livsvärden.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> A. Peczenik, *Vad är rätt?*, 1995, s. 51.

<sup>10</sup> Se A. af Trampe, *Demokratiuppfattning och individens rättsskydd*, SvJT 1987, s. 95 ff., H-G. Axberger, *Eko-brott, eko-lagar och eko-domstolar*, 1988, s. 142, Å. Frändberg, *Om rättssäkerhet*, JT 200-01, s. 269 ff., N. Jareborg, *Straffideologiska fragment*, 1992, s. 80 ff., A. Peczenik, a.a., s. 90, J. Zila *Om rättssäkerhet*, SvJT 1990, s. 297 ff.

<sup>11</sup> N. Jareborg, a.a., s. 80.

<sup>12</sup> N. Jareborg, a.a. s. 90.

<sup>13</sup> Beyer, *Rättssäkerhet - en formsak*, JT 1990-91, s. 393 f.

<sup>14</sup> Beyer, a.a. s. 395.

Enligt Aleksander Peczenik anses det väsentliga innehållet i rättssäkerhetsbegreppet innefatta ett förutsebarhetskrav.<sup>15</sup> All myndighetsutövning skall ske inom rättens ram, eftersom det är viktigt att maktutövningen är förutsebar och inte godtycklig. Maktutövningen i en rättsstat uppvisar enligt Peczenik en hög grad av förutsebarhet endast om rättsreglerna är tillräckligt exakta och generella eftersom rättstaten kännetecknas av att maktutövningen i hög grad följer rättsreglerna. Rättsreglerna skall på ett tillräckligt sätt även återspegla idealet om likhet inför lagen.<sup>16</sup>

Förutsebarheten är vidare större desto långsammare reglernas förändringstakt är. Peczenik menar här att reglerna i en rättsstat måste vara så pass stabila att de ger medborgarna en fast ram inom vilken de kan planera sina handlingar. Såväl rättsreglerna som praxis skall i hög grad vara tillgängliga för alla i en rättsstat. Sekretess är ett undantag, öppenhet en huvudregel. Han anger vidare att förutsebarheten är större ju fler statliga beslut som bestäms av sådana regler. Den oavhängighet är som domstolarna åtnjuter påverkar vidare förutsebarheten. Peczenik tycks här utgå från att det skall finnas möjligheter till rättslig prövning av myndighetsbeslut.<sup>17</sup>

De grundläggande värdena bakom rättssäkerheten är enligt Peczenik etiska.<sup>18</sup> Den på lagen baserade förutsebarheten måste därför jämkas samman med etiska värden, som ytterst sett beror på vad som är gott för människor. Enligt Peczenik innebär materiell rättssäkerhet att beslut som innebär rättsskipning eller myndighetsutövning skall vara rimligt förutsebara med stöd av lagen och förenade med ett hänsynstagande till andra värden på ett förnuftigt sätt. Materiell rättssäkerhet är således avvägningens resultat.<sup>19</sup> Ett rättssäkerhetsbegrepp som enbart hänför sig till förutsebarheten blir absurd, om man exempelvis beaktar att judarna mycket väl kunde förutsäga att de skulle komma att förföljas i Hitlertyskland och då kan anses ha åtnjutit rättssäkerhet. I ett idealsamhälle medför den formella rättssäkerheten den materiella, men eftersom vi inte lever i ett idealsamhälle behöver vi garantera den materiella rättssäkerheten genom en kompromiss mellan förutsebarhet och hänsynstagande till etiska värden.<sup>20</sup>

För att kunna dra några slutsatser i detta arbete om vilka problem som kan uppstå ur rättssäkerhetssynpunkt har jag valt att använda mig av Peczeniks teori, eftersom jag anser att han har en väl utvecklad begreppsdefinition som även inkluderar etiska överväganden. Jag anser, precis som Peczenik, att det inte räcker med det formella kravet på förutsebarhet utan det måste göras en avvägning i det aktuella fallet så att inte tillämpningen sker på ett sätt som framstår som oetiskt. Min avsikt är dock inte att föra en djupare etisk diskussion. Det är mycket svårt att fastställa vad som är att anse som

---

<sup>15</sup> Peczenik, a.a., s. 89.

<sup>16</sup> Peczenik, a.a., s. 50 ff.

<sup>17</sup> Peczenik, a.a., s. 53- ff.

<sup>18</sup> Peczenik, a.a., s. 92.

<sup>19</sup> Peczenik, a.a. s. 91 ff.

<sup>20</sup> A. Peczenik, a.a. s. 97 f.

rättssäkert när man blandar in normer som inte finns stadgade i lag, utan som baseras på vad som är gott för människor. Detta är också något som Beyer har problematiserat. Jag kommer därför att begränsa mig till de mänskliga rättigheter som finns i svensk lag som utgångspunkt för vad som är gott för människor, vilket är näraliggande med både Beyers och Peczeniks resonemang.<sup>21</sup> Eftersom de mänskliga fri- och rättigheter som jag utgår från är stadgade i svensk grundlag eller har en särställning i svensk lag, kan man också placera dessa bestämmelser inom det formella rättssäkerhetsbegreppet eftersom förutsebarheten påverkas av om lagarna följs.

### 1.3 Metod och material

Vid beskrivningen av regleringen kring FRA-lagen har jag använt mig av kvalitativ rättsvetenskaplig metod, som är något vidare än den traditionella rättskällevärdet (där lag, lagförarbeten rättspraxis och doktrin i nu nämnd ordning brukar utgöra rättskällorna) och den juridiska metoden. Anledningen till att jag valt rättsvetenskaplig metod har sin grund i att den omfattar många aspekter, så som tekniken att urskilja vilka fakta som är relevanta och faktas relation till rättskällorna. Även andra metoder så som komparativ metod och insikter från andra vetenskaper som rättsfilosofi inkluderas.<sup>22</sup> I detta arbete återfinns vissa komparativa inslag samt begreppsdefinitioner som baseras på en rättsfilosofisk grund. Den del av analysen som behandlar rättssäkerhetsskyddet i FRA-lagen är uppbyggd efter grundläggande värden i Aleksanders Peczeniks rättssäkerhetsbegrepp. För att ge dessa värden mer substans, tillämpar jag de relevanta mänskliga rättigheter som stadgats i svensk rätt samt praxis från Europadomstolen.

Materialet utgörs av de traditionella rättskällorna, tillsammans med Europadomstolens praxis samt artiklar av relevant betydelse för ämnet, även om dessa artiklar inte hör till juridisk doktrin. Jag kommer främst att analysera de förslag som angavs i propositionen (2006/07:63) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*, men även de nya förslag som regeringen presenterade i september 2008 kommer att behandlas utifrån den information som finns att tillgå vid uppsatsens skrivande. De nya förslagen kommer framöver att presenteras i en proposition, vilket naturligtvis är en förutsättning för en djupare granskning än den som presenteras i detta arbete.

Valet att använda artiklar som hör till den allmänna debatten om FRA-lagen innebär att materialet måste granskas källkritiskt. Avseende själva rättssäkerhetsanalysen av lagtexten baseras undersökningen huvudsakligen på traditionellt juridiskt material. Förarbetena är förvisso politiska, men är naturligtvis pålitliga källor för lagtextens innehåll. Flera välmeriterade

---

<sup>21</sup> A. Peczenik, a.a. s. 60 f. och C. Beyer, a.a., s. 395.

<sup>22</sup> C. Sandgren, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*, 2007, s. 37 ff.

forskare, politiker och tjänstemän har använt sig av dagstidningarnas debattsidor för att uttrycka sina åsikter, vilket är intressant för beskrivningen av kontexten kring FRA-lagen. Dessa texter kan självfallet vara styrda av vissa intressen eller värderingar. Övriga tidningsartiklar som rör samhällsdebatten används endast ytligt för att ge läsaren en orientering om vad som hänt, men viss källkritik kan även riktas mot dessa. Antalet artiklar och debattinlägg som producerats om FRA-lagen är stort och svåröverskådligt, därför har jag begränsat mig till artiklar i svensk dagspress som jag funnit intressanta utifrån uppsatsens syfte.

## 1.4 Disposition

Uppsatsens syfte, frågeställningar, teori, metod och material redogörs för i kapitel ett. Kapitel två behandlar lagstiftningsprocessen kring FRA-lagen. Kapitlet inleds med en beskrivning av de utredningar som föregick propositionen (avsnitt 2.1). Efter det kommer en redogörelse för den kritik remissinstanserna riktade mot propositionen (avsnitt 2.2) samt beslutsgången i riksdagen (avsnitt 2.3). Därefter placeras FRA-lagen i ett större sammanhang, vilket innebär att FRA-lagen kommer att belysas dels utifrån den förändrade hotbild som medfört ett stort antal förändringar för svensk rätt i allmänhet och för olika övervakningslagar i synnerhet och dels utifrån sin egen historiska kontext (avsnitt 2.4).

I det tredje kapitlet behandlas själva FRA-lagen. Inledningsvis skildras hur signalspaning för närvarande bedrivs och tidigare har bedrivits samt vad som avses med den nya ”teknikneutrala” signalspaning som FRA-lagen medför (avsnitt 3.1). Efter det beskrivs det ändrade signalspaningsmandatet för Försvarets radioanstalt samt signalspaningslagens regler om inriktning, tillstånd, inhämtning och kontroll enligt propositionen (2006/07:63) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* (avsnitt 3.2). I avsnitt 3.3 kommer en kort redogörelse för skillnaderna i rättssäkerhetsskydd mellan promemorian Ds 2005:30 och propositionen 2006/07:63. Därefter presenteras de kommande förändringar av FRA-lagen som vi har att vänta längre fram under året (avsnitt 3.4). Här behandlas både de förändringar som riksdagen krävde när den antog FRA-lagen den 18 juni 2008 samt de ytterligare rättssäkerhetsskydd som regeringen presenterade den 25 september samma år. I avsnitt 3.5 skildras sedan kortfattat hur signalspaning reglerats i andra jämförbara länder.

Det nästföljande kapitlet skildrar de centrala regler som rör rättssäkerhetsskyddet i Sverige. Först presenteras Europakonventionen, inklusive relevant rättspraxis från Europadomstolen. En grundlig genomgång görs av artikel 8 (rätten till respekt för privat- och familjeliv) i avsnitt 4.1. Artikel 13 (rätten till ett effektivt rättsmedel) redovisas sedan i avsnitt 4.2. Därefter redogörs i avsnitt 4.3-4.4 för relevanta delar av svensk grundlag där 2 kap. RF står i fokus, men även meddelarfriheten i TF och YGL kommer att beröras.

Min analys är slutligen placerad i kapitel fem, där mina reflektioner kring rättssäkerhetens behandling i lagstiftningsprocessen presenteras i avsnitt 5.1 och min analys av den kritik som kan riktas mot FRA-lagen presenteras i avsnitt 5.2. Mina sammanfattande slutsatser presenteras avslutningsvis i kapitel sex.

## 1.5 Avgränsningar

Den näraliggande frågan om skyddet av den personliga integriteten kommer att behandlas i den mån det är relevant för rättssäkerhetsbegreppet. Vissa regler som syftar till att skydda den personliga integriteten är dessutom lagreglerade och därför är de relevanta ur ett rättssäkerhetsperspektiv eftersom förutsebarheten innebär att lagarna skall åtföljas.

Som jag tidigare nämnt kommer regeringens förslag till förbättringar av rättssäkerhetsskyddet enbart att behandlas i den mån det är möjligt med tanke på den knapphändiga information som fanns att tillgå vid skrivandet av denna uppsats.

Det komparativa inslagen är förhållandevis kortfattade, eftersom det endast har betydelse för mina slutsatser *de lege ferenda* och egentligen inte ligger inom de centrala frågeställningarna.

De lagändringar som FRA-lagen medfört i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och i sekretesslagen (1980:100) kommer inte att beröras i uppsatsen, då de inte har relevans för uppsatsens frågeställningar.

Ändringarna i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation berörde 6 kap. 19 a och 21 §§. Dessa ändringar rör operatörernas skyldighet att överföra signaler till samverkanspunkter samt tystnadsplikt. I sekretesslagen (1980:100) har en ny paragraf tillkommit i 9 kap. 32 §. Denna paragraf reglerar sekretessen och sekretestiden hos Försvarmakten vid underrättelseverksamhet samt hos Försvarets Radioanstalts underrättelse- och säkerhetsverksamhet.

På grund av det begränsade utrymmet avser jag slutligen inte att undersöka om FRA-lagen strider emot den fria rörligheten, även om det kan ha relevans för laglighetsbegreppet.

## 2 Lagstiftningsprocessen

I detta kapitel kommer lagstiftningsprocessen att belysas, där de utredningar som föregick propositionen presenteras inledningsvis. Efter det kommer en redogörelse av den kritik som remissinstanserna framfört samt en beskrivning av hur lagen antogs i riksdagen. Den förändrade hotbild som anses ligga till grund för FRA-lagen och ett antal andra övervakningslagar presenteras slutligen i de sista två avsnitten.

### 2.1 Utredningar som föregick propositionen

Regeringen bemyndigade den 6 september 2001 chefen för Förvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av verksamheten vid Försvarets radioanstalt.<sup>23</sup> Utredningen, som tog namnet *Utredningen om översyn av Försvarets radioanstalt*, överlämnade i mars 2003 betänkandet (SOU 2003:30) *Försvarets radioanstalt – en översyn*. Frågan om den rättsliga regleringen av FRA:s verksamhet var dock enligt utredningen alltför sammansatt och därför ansåg man att den frågan skulle bli föremål för överväganden i en annan separat utredning.<sup>24</sup>

Den 20 december 2001, några månader efter terrordåden mot World Trade Center i USA, beslutade regeringen om direktiv till en särskild utredare som bl.a. fick i uppdrag att kartlägga och analysera myndigheternas förmåga att förhindra, bekämpa och i övrigt hantera omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige.<sup>25</sup> Utredningen, som tog namnet *11 september-utredningen*, presenterade sitt betänkande (SOU 2003:32) *Vår beredskap efter den 11 september* till Justitiedepartementet i mars 2003, där man bl.a. lämnade förslag som rörde lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.<sup>26</sup>

Underrättelsedatautredningen lämnade ungefär samtidigt in sitt betänkande (SOU 2003:34) *Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst Integritet – Effektivitet* i mars 2003, där utredningen bl.a. lämnade förslag om ändring i Sekretesslagen.<sup>27</sup>

Efter 11 septemberutredningen och Underrättelsedatautredningen utarbetades promemorian (Ds 2005:30) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* inom Förvarsdepartementet, där utredaren

---

<sup>23</sup> Fö 2001:03.

<sup>24</sup> SOU 2003:30, s. 14.

<sup>25</sup> Dir. 2001:120, s. 1.

<sup>26</sup> SOU 2003:32, s. 42

<sup>27</sup> SOU 2003:34, s. 34.

föreslog ett antal lagändringar och en ny lag i syfte att anpassa försvarsunderrättelseverksamheten till de växande behoven av underrättelse inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken.<sup>28</sup>

## 2.2 Stark kritik från remissinstanserna

Leni Björklund, före detta försvarsminister, drev FRA-frågan i den gamla socialdemokratiska regeringen. Thomas Bodström, som på sin tid som justitieminister fick utstå mycket kritik för sin positiva inställning till ”buggning”, var uttalat kritisk till de förslag som framförts i promemorian (Ds 2005:30) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*.<sup>29</sup> Promemorian fick också hård kritik från remissinstanserna och den socialdemokratiska regeringen kunde inte enas. Lagförslaget placerades därför i en ”politisk frysbox” fram tills alliansregeringen tillträdde hösten 2006, då före detta försvarsminister Mikael Odenberg började driva frågan.<sup>30</sup>

Lagrådsremissen möttes av samma kritiska reaktioner från remissinstanserna när den skickades ut strax innan julhelgen i december 2006. Många viktiga remissinstanser ansåg fortfarande att det utvidgade signalspaningsmandatet inte följts av en tillräckligt skarp gränsdragning mellan militär och polisiär verksamhet.<sup>31</sup> Säkerhetspolisen anförde bl.a. att enskilda ”kommer att utsättas för en betydligt mer omfattande övervakning från det allmännas sida om en parallell och delvis överlappande verksamhet skapas istället för att de befintliga verksamheterna förstärks”.<sup>32</sup>

Ett flertal tunga remissinstanser ansåg också att lagförslagen inte uppfyllde Europakonventionens krav på rättsskyddsgarantier. Registernämnden anförde exempelvis att det borde införas en tillståndsgivning av en domstol eller ett domstolsliknande organ där tillståndsgivningen också avser sökbegreppen, en rättslig efterhandskontroll av ett självständigt organ samt tillgång till effektiva rättsmedel för de enskilda som anser sig ha blivit utsatta för otillåtna ingrepp.<sup>33</sup> Registernämnden menade att Sverige skulle

---

<sup>28</sup> Ds 2005:30, s. 37-43

<sup>29</sup> Rapport, *FRA - tre bokstäver som skakade Sverige*, 080914.

<sup>30</sup> I. Arenander, *Uteslutet att behålla kritiserad FRA-lag*, Sveriges Radio, 080820, L. Bergman, *Spelet om FRA*, Fokus, nr. 38, s. 28, G. Jonsson, ”Bäddat för strid om avlyssning”, Dagens Nyheter, 070503 och Rapport, *FRA - tre bokstäver som skakade Sverige*, 080914.

<sup>31</sup> Se bl.a. remissvar från Ekobrottsmyndigheten 051103 s. 1 ff., Forskningspolitiska institutet vid Lunds universitet 051017 s. 3, Justitiedepartementet 061219 s. 4 f., Åklagarmyndigheten 051031, Rikspolisstyrelsen 051107 s. 1 f. samt Säkerhetspolisen 051102 s. 6 f.

<sup>32</sup> Remissvar från Säkerhetspolisen 070104 s. 5.

<sup>33</sup> Se bl.a. remissvar från Datainspektionen 070104 s. 1, Ekobrottsmyndigheten 070104 s. 1, Forskningspolitiska institutet vid Lunds universitet 051017 s. 1f., Justitiedepartementet 061219 s. 1-4, Justitiekanslern 070104, Registernämnden 070104 s. 1, Rikspolisstyrelsen 051107 s. 1, Rikspolisstyrelsen 070108 s. 1 samt Säkerhetspolisen 051102 s. 9-13.



framstå som ”ett skräckexempel” om förslagen genomfördes.<sup>34</sup> Rikspolisstyrelsen ansåg att förslagen ”tyder på en skrämmande brist på förståelse för de krav i fråga om skydd för personlig integritet som följer av regeringsformen och Europakonventionen om skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna”.<sup>35</sup>

Justitiedepartementet skrev att den föreslagna signalspaningen ”innebär ett integritetsintrång som saknar motstycke i ett internationellt perspektiv” och att det var ”helt främmande för vårt statsskick” att ge regeringen eller Regeringskansliet de befogenheter som föreslogs i lagrådsremissen.<sup>36</sup> Säkerhetspolisen menade att det var ”fråga om en massiv telefonavlyssning” och att förslaget innebar ”en kränkning av enskilds integritet som vida överstiger den kränkning som förslagen om buggning och preventiva tvångsmedel innebär”.<sup>37</sup> Post- och telestyrelsen anförde att det är en ”stor principiell skillnad mellan att avlyssna kommunikation i etern och i tråd” samt att kränkningar av integriteten skall vara ett undantag och inte en utgångspunkt.<sup>38</sup>

Flera remissinstanser kritiserade både promemorian och lagrådsremissen för att vara svårbegripliga och för att inte ge ett tillräckligt bra underlag för en helhetsbedömning. Även lagförslagets tillkomstförfarande utsattes för kritik. Säkerhetspolisen anförde också att den bristande samordningen av olika statliga utredningar medför en risk för bristande rättssäkerhet. IT-företagen ansåg att de samverkande effekterna på bl.a. den personliga integriteten blir oförutsägbara eftersom ingen avvägning mot andra pågående regleringsinitiativ rörande myndigheters tillgång till elektronisk kommunikation genomförts. Flera remissinstanser ansåg också att förändringarna var så ingripande och har sådana konsekvenser för samhället att ett lagförslag bör grundas på en parlamentarisk översyn.<sup>39</sup>

Tidningsutgivarna menade att lagförslaget står i uppenbar konflikt ned bestämmelserna i TF och YGL, eftersom det skulle kunna medföra att anonymitetsskyddet bryts om ett samtal mellan en meddelare och journalist spelas in. Upptagningen eller uppteckningen av samtalet är dessutom ett brott mot efterforskningsförbudet. Tidningsutgivarna anförde därför att lagförslaget måste legitimeras genom grundlagsändringar i TF och YGL för att vara konstitutionellt gångbar.<sup>40</sup>

Lagrådet yttrade sig över remissen i februari 2007 och anförde då att vissa kompletteringar i den föreslagna lagen om signalspaning i

---

<sup>34</sup> Remissvar från registernämnden 070104 s. 2.

<sup>35</sup> Remissvar från Rikspolisstyrelsen 051107 s. 1

<sup>36</sup> Remissvar från Justitiedepartementet 061219 s. 3.

<sup>37</sup> Remissvar från Säkerhetspolisen 070104 s. 6.

<sup>38</sup> Remissvar från Post- och telestyrelsen, 051027, s. 2.

<sup>39</sup> Se bl.a. remissvar från Datainspektionen 070104 s. 1, Ekobrottsmyndigheten 051103 s. 1 f., IT-företagen 051028, Justitiekanslern 070104, Kammarrätten i Stockholm 070105, Registernämnden 070104 s. 4 f., Rikspolisstyrelsen 051107 s. 1, Säkerhetspolisen 051102 s. 1 ff., samt Säkerhetspolisen 070104 s. 3.

<sup>40</sup> Remissyttrande från Tidningsutgivarna, oktober 2005.

försvarsunderrättelseverksamhet borde genomföras. Detta för att uppnå en godtagbar balans mellan å ena sidan den enskildas grundlags- och konventionsskyddade krav på skydd mot intrång i privatlivet och å andra sidan det allmännas rätt och skyldighet att tillvarata nationella säkerhetsintressen.<sup>41</sup>

Av yttrandet framkom att samtliga tre ledamöter i Lagrådet medgav att signalspaningen kan medföra ett övervakningssystem som utgör ”ett intrång som kan komma i konflikt såväl med den rätt till skydd för privatlivet var och en har enligt artikel 8 Europakonventionen som med det grundlagsskydd denna rätt har enligt 2 kap. 6 § regeringsformen”.<sup>42</sup> Lagrådet skrev också att även med en mycket selektiv sökprocess ”torde ändå redan existensen av ett system som tillåter hemlig avlyssning utgöra ett hot mot dem som träffas av lagstiftningen”.<sup>43</sup> Vidare underströk lagrådet att intrånget sker redan genom att staten bereder sig tillgång till teletrafiken, inte först när ett visst telemeddelande avskiljs för analys genom sökbegreppen. Karaktären av intrång förringas heller inte av att sökningen sker med automatiserad behandling. Lagrådet fastslog också att när de tekniska möjligheterna väl föreligger finns alltid en reell risk för missbruk.<sup>44</sup> Slutligen fann dock Lagrådet att nationella säkerhetsintressen vägde över integritetsaspekten.<sup>45</sup> Justitierådet Leif Thorsson anförde dock för egen del att det torde stå i strid med Europakonventionen om regeringen och Regeringskansliet undantas från tillståndskravet.<sup>46</sup>

Regeringens lagförslag i prop. 2006/07:63 *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* utformades därefter i allt väsentligt enligt vad Lagrådet förordade, vilket bl.a. innebar att tillståndskravet tydliggjordes, bestämmelsen om samrådsförfarande och integritetsskyddsråd lagstodgades samt att kontrollmyndighetens sammansättning och struktur framgick av signalspaningslagen.<sup>47</sup>

## 2.3 Turbulens i riksdagen

Försvarsutskottet behandlade propositionen i juni 2007. Utskottet föreslog då att propositionen skulle tillstyrkas, samt att regeringens förslag skulle kompletteras med ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer. De ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer som föreslogs gällde uppräkningsförteckningen för vilka ändamål signalspaning skall få bedrivas, tillämpningen av tillståndsgivningen (inriktning, behov,

---

<sup>41</sup> Prop. 2006/07:63, s. 174-177.

<sup>42</sup> Prop. 2006/07:63, s.172.

<sup>43</sup> Prop. 2006/07:63 s. 171 f.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Prop. 2006/07:63, s.174 f.

<sup>46</sup> Prop. 2006/07:63, s. 177.

<sup>47</sup> Prop. 2006/07:63, s. 15 och 175-178.

proportionalitetsbedömning, uppdragsgivare och sökord), förstöring av uppgifter, en årlig rapportering från regeringen samt en kontrollstation.<sup>48</sup>

Thomas Bodström hotade redan i mars 2007 med att verka för en bordläggning av lagförslaget.<sup>49</sup> När riksdagen höll omröstning i frågan den 20 juni 2007 och antog då huvuddelen av propositionens lagförslag till *lag om ändring i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet*. Den delar som i uppsatsen betecknas som FRA-lagen vilandeförklarades dock i ett år på anmodad från en minoritet.<sup>50</sup> Efter vilandeperioden behandlade försvarsutskottet på nytt förslagen i propositionen. Utskottet kom då fram till samma resultat som i sitt förra betänkande.<sup>51</sup>

Turbulensen i riksdagen var stor när den slutliga omröstningen i FRA-frågan skulle hållas i juni 2008. Miljöpartiet, socialdemokraterna och vänsterpartiet var mot lagförslaget. Inom högerpartierna fanns det också en motståndssallians som bl.a. drevs av centerns Fredrick Federley och folkpartiets Birgitta Ohlsson. Olika former av påtryckningar från partiernas ledningar ledde dock till att motståndssalliansen löstes upp den 17 juni 2008, dagen innan omröstningen i riksdagen.<sup>52</sup>

Under riksdagsdebatten den 18 juni var situationen fortsatt turbulent och lagförslaget återremitterades, med stöd av 4 kap. 10 § RO, till Försvarsutskottet för ytterligare beredning.<sup>53</sup> Utskottet föreslog, som det gjorts i de tidigare betänkandena, att lagförslaget skulle antas med vissa integritetsskyddande kompletteringar.<sup>54</sup> Därefter röstades FRA-lagen med utskottets krav på kompletteringar igenom i riksdagen. 143 ledamöter röstade för, 138 emot och en ledamot avstod från att rösta.<sup>55</sup>

## 2.4 En förändrad hotbild i FRA-ärendet?

### 2.4.1 "Kriget" mot terrorismen

Vibrationerna från attackerna mot World Trade Center den 11 september 2001 förändrade historieskrivningen över en natt. Även Sverige, som inte befunnit sig i krig på snart 200 år, stod inför en ny situation efter attackerna. Krisberedskapen som länge legat långt ned på dagordningen blev snabbt aktuell igen.<sup>56</sup> EU uttryckte efter attentaten sin fulla solidaritet med den

---

<sup>48</sup> Bet. 2006/07:FöU10, s. 1-2.

<sup>49</sup> Rapport, *FRA - tre bokstäver som skakade Sverige*, 080914.

<sup>50</sup> Riksdagens prot. 2006/07:130, 16 §.

<sup>51</sup> Bet. 2006/07:FöU14, s. 1-2

<sup>52</sup> L. Bergman, *Spelet om FRA*, Fokus nr. 38, s. 28, och Rapport, *FRA - tre bokstäver som skakade Sverige*, 080914.

<sup>53</sup> Riksdagens prot. 2007/08:131, 13 §.

<sup>54</sup> Bet. 2006/07:FöU15, s. 1-2.

<sup>55</sup> Riksdagens prot. 2007/08:132, 2 §.

<sup>56</sup> L. Bergman, *Sverige efter 11 september*, Fokus nr. 37, s. 24.

amerikanska regeringen och det amerikanska folket och lovade att samarbeta i den fortsatta kampen mot terrorismen. Inom unionen har man därefter utarbetat riktlinjer för en gemensam inställning mot terrorism. Händelserna i USA har också haft avgörande betydelse för bl.a. utvecklingen av den europeiska arresteringsordern och ömsesidighetsprincipen, samt det gemensamma åklagarorganet Eurojust.<sup>57</sup> Hanteringen av terroristfrågor har lett till en diskussion om att medborgarnas rättssäkerhet satts på spel. Hur långt kan friheten begränsas i arbetet för att bekämpa terrorism?<sup>58</sup>

Terroristhotet har satt en tydlig prägel på svensk lagstiftning, myndighetsorganisation och säkerhetsskydd.<sup>59</sup> I Sverige har ett flertal preventiva metoder för att bekämpa terrorism och organiserad brottslighet föreslagits och genomförts efter händelserna i USA. Det handlar om allt från luftfartsskydd till internationellt polissamarbete, säkerhetsskydd, buggning och tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte.<sup>60</sup> Thomas Bodström drev som justitieminister under åren 2000-2006 på snabba lagförändringar inom EU i fråga om övervakning av trafikdata, buggning och överföring av information mellan underrättelsetjänster i EU. Iain Cameron, professor i folkrätt vid Uppsala universitet, sade vid en konferens i Stockholm våren 2006 att det långsamma lagstiftningsförfarande och den relativa återhållsamhet som kännetecknat god svensk rättstradition höll på att försvagas i takt med den dåvarande justitieministerns politiska profilering i EU.<sup>61</sup> Flera av de lagar som införts i Sverige har blivit mycket kritiserade utifrån olika integritets- och rättssäkerhetsperspektiv. Buggningslagen och lagen om tvångsmedelanvändning i preventivt syfte kompletterades exempelvis efter hård kritik med ett antal rättssäkerhetsfrämjande bestämmelser.<sup>62</sup>

Anita Klum, tidigare generalsekreterare för *Fonden för mänskliga rättigheter*, anser att den svenska regeringen både på hemmaplan och på

---

<sup>57</sup> O. Allgårdh m.fl., a.a. s. 399 ff. och L. Bergman, a.a., s. 24.

<sup>58</sup> O. Allgårdh m.fl., a.a. s. 404.

<sup>59</sup> L. Bergman, a.a., s. 24.

<sup>60</sup> Se Lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, Lag (2003:1148) om ändring i lagen om hemlig kameraövervakning, Lag (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar, Lag (2003:148) om straff för terroristbrott, Lag (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en Europeisk arresteringsorder, Lag (2003:343) om internationellt polisiärt samarbete, Lag (2004:487) om sjöfartsskydd, Förordning (2006:527) om uppgiftsskyldighet för Tullverket om införsel eller utförsel av skjutvapen, Lag (2006:444) om passagerarregister, Lag (2006:939) om kvalificerade skyddsidentiteter, Lag (2006:132) om ändring i lagen om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område, Lag (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter, Lag (2006:343) om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, Lag (2007:978) om hemlig rumsavlyssning, Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra särskilt allvarlig brott, Lag (2007:64) om märkning av plastiska ämnen, Lag (2007:271) om ändring i tullagen, samt flera ändringar i Säkerhetsskyddslagen (2007:984, 2008:6869) och flera ändringar i Migrationsverkets förordning (2004:294, 2007:996, 2007:681, 2008:440).

<sup>61</sup> I. Nilsson, *Du går inte säker här längre*, MR-info från Fonden för mänskliga rättigheter, nr. 2/06.

<sup>62</sup> Se SOU 2006:98, s. 7-10, prop. 2005/06:177, prop. 2005/06:178 och prop. 2006/07:133.

europanivå har varit en av de starkaste rösterna för att avveckla ett antal av våra fri- och rättigheter. De nya svenska lagarna har införts utan någon närmare debatt huruvida dessa inskränkningar i vår rätt till integritet verkligen är nödvändiga och acceptabla i ett demokratiskt samhälle.<sup>63</sup> Efter 11 september-attackerna startade USA det ”krig” mot terrorn som blev ett ”krig” mot de mänskliga rättigheterna, enligt Klum.<sup>64</sup> Hon menar att det föreligger en stor risk för att sådana ”exceptionella metoder som introduceras i rasande takt i ett skärpt, reellt eller påstått, nödläge” permanentas och att det är sällan som en stat drar tillbaka liknande metoder när läget åter har stabiliserats. Hotet mot de mänskliga rättigheterna verkar idag överspeglas av hotet från terrorn och detta kan enligt Klum bero på ”bristande kunskap/insikt om de negativa konsekvenserna för individens säkerhet”. Eftersom det är staten som är pådrivande har den inte heller motiv att öppet informera medborgarna om dessa. Konsekvensen är att debatten till försvar för de mänskliga rättigheterna blir alltför svag enligt Klum som starkt betonar att ”kampen kan och får inte ske med de metoder som vi vill bekämpa” och att ”rättssäkerheten bör upprätthållas även i kris”.<sup>65</sup>

Oscar Schwartz, liberal författare till ett antal kritiska Timbrorapporter, drar paralleller till Tyskland och andra europeiska länder under 1930-talets depression samt Ryssland efter chockterapiens omvälvning där Putin framstår som en adekvat lösning i en osäker värld. Schwartz menar att demokratin hotas, eftersom det framväxande kontrollsamhället öppnas för en stark ledare där auktoritära modeller för styrning av samhället kan bli nästa steg.<sup>66</sup> Det är därför själva byggandet och överlämnandet av systemet som borde debatteras.<sup>67</sup>

## 2.4.2 Vad var den pådrivande faktorn bakom FRA-lagen?

När det kalla kriget tog slut under 1990-talet, uppstod ett nytt läge för den svenska försvarsunderrättelseverksamheten. Hotet om ett storkrig mellan maktblocken hade länge varit det dominerande hotet i Europa, vilket påverkade det svenska försvarets inriktning. I promemorian (Ds 2005:30) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* framfördes att det kalla krigets hot ersatts av nya säkerhetshot, med ett bredare spektrum av tänkbara hot, risker och påfrestningar mot samhället. Det angavs i promemorian att den nya sortens hot i hög grad är gränsöverskridande, vilket innebär att det internationella samarbetet har blivit allt viktigare.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> A. Klum, *Den enskilda integriteten – en viktig mänsklig rättighet*, MR-info från Fonden för mänskliga rättigheter, nr. 1/07.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> O. Schwartz, a.a., s. 12 f.

<sup>67</sup> O. Schwartz, a.a., s. 16.

<sup>68</sup> Ds 2005:30, s. 45 ff.

Wilhelm Agrell, professor i underrättelseanalys vid Lunds universitet, anför att Försvarets radioanstalt tillkom i ett helt annat samhällsklimat, där underrättelsefrågor inte ansågs höra hemma i offentligheten och där media förväntades acceptera att rikets säkerhet i alla väder var överordnat diverse publicistiska principer om det fria ordet. Signalspaningen har med andra ord aldrig tidigare granskats och analyserats. Förr i tiden var signalspaningen enligt Agrell inte något större problem rent medborgarrättsligt, eftersom telefontrafiken gick i televerkets fasta nät och radiokommunikation var förbehållet militära enheter, ambassader och andra speciella institutioner.<sup>69</sup>

Två förhållanden förändrade dock det kalla krigets möjligheter att hålla underrättelsefrågorna utanför offentligheten: Telemarknadens avreglering var det första. Europakonventionen hade fått en allt starkare ställning och etern kunde inte längre anses fri om konventionen skulle tas på allvar. Det andra var själva underrättelseproduktionen. När hotbilden i Östersjöområdet förändrades måste Försvarets radioanstalt söka efter nya ”kunder” bland myndigheter, departement och andra aktörer som kunde ha nytta av signalspaningen. Det var således tekniken och inte hotbilden som var den pådrivande faktorn.<sup>70</sup> År 2003 lades den första utredningen fram i frågan, utan att tilldra sig någon uppmärksamhet. IT-hotet fördes då fram som det viktigaste motivet till en teknikneutral lagstiftning. En viktig förändring i motiven skedde dock när lagarna började beredas. Den tidigare betoningen av IT-hotet försvann och ersattes istället av de så kallade transnationella hoten. Agrell menar att signalspaningsfrågan kom att påverkas av en annan parallell process som handlade om hanteringen av det varseblivna terroristhotet efter den 11 september 2001.<sup>71</sup>

Efter den 11 september fördjupades utbytet av underrättelser mellan olika länders underrättelsetjänster. Enligt Agrell används underrättelseinformationen i ett slags ”köp- och säljssystem”, där Sverige säljer underrättelseinformation för att få tillgång till annan intressant information. Agrell menar vidare att byteshandeln var en avgörande fråga för tillkomsten av den nya FRA-lagen. Detta har man dock varken velat eller kunnat kommunicera till allmänheten på grund av dess politiskt känsliga natur. Underrättelsetjänsternas samarbetsrelationer enligt Agrell är helt fristående från de militära allianserna. Sverige är underrättelsemässigt en lika trogen allierad med Storbritannien och USA som Nato-landet Norge är. Detta är också något som utrikesminister Carl Bildt bekräftat. Carl Bildt medgav också i *Rapport* att det kan vara aktuellt att byta underrättelseinformation med diktaturer, något som han senare dementerade. Ingvar Åkesson, generaldirektör för FRA och försvarsminister Sten Tolgfors menar att utbyteshandeln med underrättelseinformation endast är aktuellt med demokratiska länders underrättelsetjänster.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> W. Agrell, *Avlyssningen har tappat sin hemliga karaktär*, Göteborgs Posten, 080814, s. 47.

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> W. Agrell, *Anförande vid Medborger- og forbrugerudvalget*, 080924.

<sup>72</sup> Rapport, *FRA - tre bokstäver som skakade Sverige*, 080914 och Carl Bildts blogg, *Fortfarande oärligt och lögnaktigt*, 080915.

Agrell anför att utredningarna och lagarna om signalspaning aldrig var avsedda att väcka någon debatt, då texterna till stora delar är obegripliga för den som inte vet vad saken handlar om. Anledningen till att det trots allt blev en debatt beror enligt Agrell delvis på effekten av uppmärksamheten kring polisens möjligheter till buggning. Försvaret av FRA-lagen har enligt Agrell genomgående gått ut på att kritikerna har missförstått dess innebörd, att det inte är aktuellt med någon massövervakning och att integritetsskyddet snarare förstärks än försvagas med den nya FRA-lagen. Det är delvis rätt, men ”missförståndet” beror enligt Agrell också på ”vådan av sekretessen och bristen på elementär öppenhet”. Medvetenheten om signalspaningen har i stort sett varit obefintlig utanför försvarssektorn och underrättelsetjänsterna eftersom de rådande förhållandena aldrig beskrivits i klartext.<sup>73</sup>

FRA-debatten är enligt Agrell inte en isolerad företeelse, eftersom utvecklingen av ett övervakningssamhälle möts med en tilltagande skepsis i framförallt Västeuropa. En annan faktor är att förskjutningen från en entydig yttre militär hotbild till mer diffusa och svårpreciserade yttre och inre hot har medfört att den nationella uppslutning som skyddat underrättelseinstitutionerna har försvunnit.<sup>74</sup> Även Lisa Bergman, skribent för tidningen Fokus, är inne på en liknande linje. Hon menar att FRA-debatten kan innebära slutet för möjligheten att trumfa igenom kontroversiella lagar med terrorhotet som främsta argument.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> L. Bergman, a.a., s. 28.

## 3 FRA-lagens innehåll

Vad gäller uppgifter om FRA-lagens innehåll baseras dessa huvudsakligen på propositionen (2006/07:63) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* som presenterades i avsnitt 2.1. Några av de utredningar som legat till grund för propositionen berörs också mer frekvent, så som 11 septemberutredningens betänkande (SOU 2003:32) *Vår beredskap efter den 11 september* och promemorian (Ds 2005:39) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. Vid granskningen av FRA-lagens innehåll kommer jag att beröra de delar av FRA-lagen som är av relevans för rättssäkerhetsbedömningen och då framförallt regler som påverkar förutsebarheten. Viss kritik mot FRA-lagen kommer också att lyftas fram där det är av intresse. De förbättringar av rättssäkerhetsskyddet som skett från promemoria till proposition kommer sedan att presenteras, samt de kommande förbättringar som är att vänta. Kapitlet avslutas slutligen med ett kort komparativt avsnitt.

### 3.1 Från ”fri” signalspaning i etern till reglerad teknikneutral signalspaning

Försvarets radioanstalt får fram tills lagändringen träder i kraft endast spana mot trådlös kommunikation, det vill säga i etern. Etern troddes förr vara en osynlig, flyktig substans som uppfyllde varje hörn av universum, en seglivad teori som naturvetenskapen förkastade för drygt hundra år sedan. Begreppet lever dock kvar inom radioterminologin, där man än idag säger att det som sänds ut via radio sänds ut ”över etern”.<sup>76</sup> 11 septemberutredningen framförde att signalspaning i etern till skydd för rikets säkerhet har bedrivits i Sverige sedan andra världskriget. Ända in på 1980-talet gick elektronisk utrikeskommunikation huvudsakligen via radio och satellit, men utvecklingen av fiberoptiken har med åren medfört att 98 procent av den elektroniska utrikeskommunikationen numera går i kabel och resterande 2 procent i etern.<sup>77</sup>

Den signalspaning som sker i etern är idag inte reglerad i lag, eftersom etern har ansetts ”fri” att spana på. Regeringen framförde i propositionen (2006/07:63) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* att det förhåller det sig annorlunda med signalspaning i kabelnätet och att det därför är nödvändigt med särskilda regler för sådana inhämtningar. Regeringen anförde vidare att signalspaning i etern sedan länge har ansetts förenlig med det skydd gentemot det allmänna som 2 kap. 6 § RF uppställer, bl.a. mot bakgrund av vissa förarbetsuttalanden i propositionen (1975/76:209) *Om ändring i regeringsformen*.<sup>78</sup> Enligt dessa förarbetsuttalanden omfattar

<sup>76</sup> Eter (fysik), hämtad 080915 och prop. 2006/07:63, s. 57 f..

<sup>77</sup> SOU 2003:32, s. 129.

<sup>78</sup> Prop. 2006/07:63, s. 69 f.



skyddet för förtroliga meddelanden exempelvis inte samtal i folksamlingar eller i radiosändningar.<sup>79</sup> Principen att ”etern är fri” har också kommit till uttryck i 6 kap. 17 § 2 st. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.<sup>80</sup>

Praxisen att ”etern är fri” har ifrågasatts av Integritetsskyddskommittén, särskilt eftersom den innebär att FRA:s signalspaningsverksamhet i etern till viss del kan utföras utan några som helst författningsenliga begränsningar av verksamhetens omfattning, vare sig vad avser vilka uppdragsgivarna kan vara eller vilka sökbegrepp eller andra parametrar som skall styra verksamheten.<sup>81</sup> Även 11 septemberutredningen och Centrum för rättvisa har ifrågasatt om det rättsläge som signalspaningsmyndigheterna har antagit föreligga stått i överensstämmelse med 2 kap. 6 § RF och artikel 8 Europakonventionen.<sup>82</sup>

Regeringen anför i propositionen (2006/07:63) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* att det faktum att kommunikationen idag till stor del har förflyttats från etern till tråd inte bör begränsa möjligheten att signalspana, särskilt som det sätt på vilket signalerna överförs ofta styrs av slumpen. Regeringen menar vidare signalspaningen bör vara teknikneutral, eftersom det skulle innebära praktiska problem att behöva tillämpa olika rutiner beroende på från vilket medium kommunikationen inhämtats.<sup>83</sup>

## 3.2 Signalspaning enligt prop. 2006/07:63

### 3.2.1 Ändrat mandat för att möta nya hot

Regeringen framhöll i propositionen (2006/07:63) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* att ingen medborgare i varje situation kan hävda rätt till handlingsfrihet eller rätt att bli lämnad i fred. Det kan vara nödvändigt med vissa inskränkningar av integritetsskyddet i syfte att tillförsäkra medborgarna ökad trygghet och säkerhet mot yttre och inre hot. En annan viktig utgångspunkt är att myndigheterna inte får ges alltför små eller för stora befogenheter så att allmänhetens tilltro till dem påverkas negativt. Regeringen påpekade vidare att den rättsliga regleringen endast utgör den yttre ramen för vilka integritetsinskränkande åtgärder som får vidtas, vilket innebär att integritetsskäl kan göra sig så starkt gällande att en åtgärd som i och för sig ryms inom den legala ramen ändå inte bör godtas av hänsyn bl.a. till allmänhetens tilltro till verksamheten.<sup>84</sup>

---

<sup>79</sup> Prop. 1975/76:209, s. 147.

<sup>80</sup> Prop. 2006/07:63, s. 69.

<sup>81</sup> SOU 2007:22, s. 254 ff.

<sup>82</sup> SOU 2003:32, s. 268 f. och Centrum för rättvisas klagomål, s. 5.

<sup>83</sup> Prop. 2006/07:63, s. 69 f.

<sup>84</sup> Prop. 2006/07:63, s. 61 f.

Den nya signalspaningslagen innebär att Försvarets radioanstalt får spana på signaler i elektroniska kommunikationer enligt 1 §. I propositionen anges att elektronisk kommunikation innebär överföring av signaler i elektronisk form, vilka bygger på data i analog eller digital form som kan överföras via elektromagnetiska svängningar. Innehållet i data är t.ex. text, ljud eller bild, eller kombinationer av dessa. Den elektroniska kommunikationen omfattar telefoni, datakommunikation samt radio och TV.<sup>85</sup> Det innebär således att även signalspaning i etern lagregleras genom signalspaningslagen.

Signalspaningens viktigaste uppgifter är enligt regeringen att vara ”ett stöd för de säkerhetspolitiska beslutsfattarna i det löpande arbetet och att utgöra en försäkring mot överraskningar”.<sup>86</sup> Ändringarna i mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten som föreslogs i regeringens proposition innebär att mandatet ändras från ”yttre militära hot” till ”yttre hot”.<sup>87</sup> I begreppet ”yttre hot” ligger att ”hotet måste vara av så kvalificerad art att det kan anses riktat mot rikets säkerhet eller samhällsliga strukturer”.<sup>88</sup>

Signalspaningens syfte är att ge underlag för bedömningar och beslut till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, att bidra till det svenska deltagandet i internationellt säkerhetssamarbete samt att medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Verksamheten inbegriper såväl traditionella militära frågor som andra säkerhetspolitiska hot. I propositionen meddelades att säkerhetspolitik idag handlar om att ha förmåga att möta ett brett spektrum av tänkbara hot, risker och påfrestningar mot samhället. Det angavs bl.a. att underrättelsetjänsterna måste ha förmågan att förse statsmakterna med den information som behövs för att Sverige skall kunna göra självständiga bedömningar i säkerhetsfrågor och kritiskt kunna granska andra aktörers argument och agerande. Dagens hot är ofta gränsöverskridande, asymmetriska, icke-militära och utgår många gånger från icke-statliga aktörer. Internationell terrorism, spridning av massförstörelsevapen och kvalificerad internationell kriminalitet är sådana exempel.<sup>89</sup> Det ges dock ingen närmare beskrivning av omfattningen av de beskrivna hotbilderna i propositionen (2006/07:63) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. I propositionen (2005/06:177) *Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott*, vilken behandlade tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte, angav regeringen att Säkerhetspolisen bedömt risken som liten för att terrorism skall riktas mot Sverige och svenska intressen. De fall av terroristbrott som skett i Sverige har främst skett mellan åren 1971-1986. Det finns dock en förhöjd risk för terroristbrott riktade mot vissa länders intressen i Sverige, samt att Sverige används som bas för logistisk och annan verksamhet som stödjer terrorism.<sup>90</sup>

---

<sup>85</sup> Prop. 2006/07:63, s. 81.

<sup>86</sup> Prop. 2006/07:63, s. 68.

<sup>87</sup> Prop. 2006/07:63, s. 1.

<sup>88</sup> Prop. 2006/07:63, s. 42.

<sup>89</sup> Prop. 2006/07:63, s. 16-17.

<sup>90</sup> Prop. 2005/06:177, s. 27 f.

Regeringen angav även i propositionen (2006/07:63) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* att det finns andra fenomen som kan påverka Sveriges säkerhet negativt och i vissa fall få säkerhetspolitiska konsekvenser. Dessa fenomen definieras som ”olika typer av försörjningskriser, ekologiska obalanser, miljöhot, etniska eller religiösa konflikter, stora flykting- och migrationsrörelser samt ekonomiska utmaningar i form av valuta- och räntespekulationer”.<sup>91</sup> ”Snabba, effektiva och samordnade åtgärder från statsmakernas sida för att möta denna typ av hot eller påfrestningar kan i många fall underlättas av den förvarning och analys som en effektiv underrättelseverksamhet kan bidra med.”<sup>92</sup>

Vetenskapsrådet anförde i sitt remissvar att det finns en risk med en sådan generell övervakning som föreslagits i FRA-lagen eftersom den kan drabba vanliga laglydiga medborgare hårdare än brottslingar som kan konstatera att inte lämna spår efter sig.<sup>93</sup> Sven Tafvelin, professor i internetteknik vid Chalmers, är också kritisk till om signalspaning på det vis som presenterats i förarbetena är den rätta vägen att gå rent tekniskt. De som FRA verkligen vill komma åt; terrorister med flera, har kunskapen att skydda sin trafik med bland annat kryptering. Därför klarar de sig, samtidigt som mängder med oskyldiga får sin privata e-post läst av främmande ögon.<sup>94</sup> Jens A. Andersson, universitetsadjunkt i elektro- och informationsteknik vid Lunds universitet, anser också att de som vill skydda hemlig information lätt kan tillskansa sig sådan kunskap och undkomma upptäckt.<sup>95</sup> Även Magnus Norell, forskare i terrorism vid Totalförsvarets forskningsinstitut, har ifrågasatt huruvida lagen kommer att leda till att några terrorister grips. Norell menar dessutom att det inte finns någon hotbild mot Sverige som kan motivera FRA-lagen.<sup>96</sup>

Försvarsunderrättelsetjänsten får enligt 4 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet inte vidta åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och verksamhet. Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser får dock försvarsunderrättelsetjänsten lämna stöd till andra myndigheter.

Regeringen skrev i propositionen (2006/07:63) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* att det utvidgade mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten kan vålla avgränsningsproblem. Regeringen ansåg dock att ”samhällets samlade underrättelseresurser utgör en kvalificerad nationell resurs” och den ”bör på ett flexibelt sätt, och under adekvat kontroll, kunna användas mot alla de former av yttre hot som omfattas av den vidgade säkerhetspolitiska hotbilden”.<sup>97</sup> För att

---

<sup>91</sup> Prop. 2006/07:63, s. 17.

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> Remissvar från Vetenskapsrådet, 051025, s. 1.

<sup>94</sup> M. Jönsson, *Försvarets radioanstalt – 2003-2004, 2005*, s. 15.

<sup>95</sup> J. A. Andersson, intervju 080924. För exempel på olika metoder som används för att skydda datainformation, se J. A. Andersson m.fl., *Internet*, 2008, s. 129-142.

<sup>96</sup> A. Åberg, ”Systemet kommer inte att fånga några terrorister”, *Dagens Nyheter*, 080617.

<sup>97</sup> Prop. 2006/07:63, s. 47.

försvarsunderrättelseverksamheten med det utvidgade mandatet skall kunna "utgöra en resurs för hela samhällets behov av underrättelser" kommer verksamheten att i högre grad än tidigare beröra brottsförebyggande verksamhet, men polisen har dock fortfarande "ansvaret för att leda och bedriva bekämpningen av sådan kriminalitet".<sup>98</sup> Regeringen skall ge närmare föreskrifter om den samverkan som verksamheten fordrar, på motsvarande sätt som regeringen i andra sammanhang reglerar frågor om relationen mellan olika myndigheter.<sup>99</sup>

Regeringen menade att det är en fördel att flera myndigheter riktar sin uppmärksamhet mot samma företeelser och därmed bidrar till ett fullständigare och mer mångfacetterat underrättelseunderlag. De inhämtningsresurser som finns inom försvarsunderrättelseverksamheten skall kunna stödja polisens och andra brottsförebyggande myndigheters verksamhet, så länge det är förenligt med t.ex. rättegångsbalkens regler.<sup>100</sup>

Ett stort antal namnkunniga forskare inom bl.a. kriminologi, sociologi, datalogi och juridik har uttalat sig kritiskt mot FRA-lagen, då de menar att riksdagsledamöterna tycks ha förts bakom ljuset när de antog FRA-lagen i juni. De har anfört att tidigare regelverk tillsammans med den nya lagen ger Försvarets radioanstalt rätt och möjlighet att registrera alla medborgares sociala nätverk. Det sker med hjälp av vad som är känt i olika register om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, medlemskap i fackförening eller sexualliv. Den analys av sociala nätverk som Försvarets radioanstalt kommer att genomföra innebär att myndigheten får mer kunskap om en viss människas liv än vad denna själv har. Data måste samlas in under väldigt lång tid och Försvarets radioanstalt kan inte i förväg veta vem som uppfyller kriterierna för en "avvikande" person kopplad till ett yttre hot. Därför måste Försvarets radioanstalt spara på sociogram över en stor mängd människor, med andra ord en omfattande kartläggning av helt oskyldiga människor.<sup>101</sup>

### 3.2.2 Inriktning, tillstånd och inhämtning

Enligt 1 § signalspaningslagen får den myndighet som regeringen bestämmer, det vill säga Försvarets radioanstalt, inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning. Försvarets radioanstalt är en civil myndighet som bedriver signalspaning på uppdrag av den svenska regeringen och andra svenska myndigheter. Myndigheten har inte något eget underrättelseintresse utan är en verkställande myndighet. Signalspaning får endast ske i de fall regeringen eller, enligt regeringens bestämmande, en myndighet närmare bestämt inriktningen av signalspaningen. Detta framgår

---

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Prop. 2006/07:63, s. 47 och 136.

<sup>100</sup> Prop. 2006/07:63, s. 48 f.

<sup>101</sup> J. Flyghed m.fl., "FRA-lagen medför massiv kartläggning av oskyldiga", Dagens Nyheter, 080903.

av 1 § 1 st. signalspaningslagen Tillämpningsområdet skall vara klart avgränsat. Detta har gjorts genom att det infördes en hänvisning till lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet i 1 § signalspaningslagen.<sup>102</sup> I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet anges att försvarsunderrättelseverksamheten skall bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för att kartlägga yttre hot mot landet enligt 1 § 1 st.

Om det är nödvändigt för försvarsunderrättelseverksamheten får signaler i elektronisk form även inhämtas för att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt fortlöpande utveckla den teknik och metodik som krävs för att bedriva försvarsunderrättelseverksamheten (1 § 2 st. signalspaningslagen). Denna verksamhet genererar inte någon underrättelserapportering och ligger inte inom försvarsunderrättelseverksamheten, utan syftar till att myndigheten skall ha möjlighet att bygga upp sin egen kompetens. Verksamheten i denna del innefattar normalt inte innehållet i meddelanden som utväxlas mellan enskilda, vilket enligt regeringen innebär att intrånget i den personliga integriteten blir marginellt.<sup>103</sup> Inriktningen på sådan spaning bestäms av regeringen (4 § 2 st. signalspaningslagen).

Tillstånd krävs för en myndighets närmare inriktning av signalspaningen, om inte inriktningen angetts av regeringen eller Regeringskansliet (5 § 1 st. signalspaningslagen). Regeringskansliets verksamhet avseende försvarsunderrättelseverksamheten innebär uteslutande att förse regeringen med beslutsunderlag, vilket regeringen angav som förklaring till varför det saknas anledning att skilja på de två myndigheternas beslut i denna del.<sup>104</sup>

Tillstånd, vilket utfärdas av Försvarets underrättelsenämnd, får ges för högst sex månader och kan efter en förnyad prövning förlängas med sex månader i taget (5 § 1 st. signalspaningslagen). Vid brådskande fall får inriktning anges utan att tillstånd lämnats (5 § 3 st. signalspaningslagen). Sådana fall kan vara en från utlandet härrörande omedelbart förestående terroristattack i Sverige eller ett akut hot mot svensk trupp eller personal utomlands.<sup>105</sup>

Anledningen till att regeringen i propositionen ansåg att Försvarets underrättelsenämnd och inte en domstol skall sköta tillståndsgivningen hade sin bakgrund i följande överväganden. Ett skäl är att det inte rör sig om straffprocessuella tvångsmedel, utan om inhämtning som sker för andra syften och som skall tillgodose olika behov på ett flertal myndigheters verksamhetsområden. Handläggningen av tillståndsärenden kommer att ställa särskilda krav på erfarenhet av verksamhet som är främmande för en domstol, eftersom den innebär prövning av inriktningar som avser behov av mycket skiftande natur och som innefattar bedömningar av utrikes-

---

<sup>102</sup> Prop. 2006/07:63, s. 71.

<sup>103</sup> Prop. 2006/07:63, s. 72.

<sup>104</sup> Prop. 2006/07:63, s. 98.

<sup>105</sup> Ibid.

säkerhets- och försvarspolitisk karaktär. Det är vidare inte rimligt att skapa en ny myndighet vars uppgift blir av en sådan begränsad omfattning om det finns andra alternativ.<sup>106</sup> Försvarets underrättelsenämnd är enligt regeringen den bäst lämpade myndigheten efter dess överväganden. Det går att förena myndighetens tillståndsfunktion och kontrollfunktion, när dessa utövas oberoende av varandra. Oberoendet säkerställs genom att det inryms två enheter med skilda sammansättningar i myndigheten.<sup>107</sup>

Rent praktiskt får FRA tillgång till kommunikationen i kabeln genom att de trådgående operatörerna förpliktas att överföra all trafik som förs över Sveriges gräns till särskilda samverkanspunkter. En samverkanspunkt är den plats där trafiken överlämnas från den trådgående operatören till myndigheten.<sup>108</sup> Själva inhämtningen av signalerna skall ske automatiserat efter att signalerna identifierats genom sökbegrepp (3 § 1 st. signalspaningslagen). Dessa sökbegrepp skall utformas så att de medför ett så begränsat intrång som möjligt i den personliga integriteten och de får inte vara direkt hänförliga till en viss fysisk person om det inte är av synnerlig vikt för verksamheten (3 § 2 st. signalspaningslagen). Begränsningen avseende fysiska personer innebär att en inriktning inte får ha till syfte att endast kartlägga en viss person. För att vissa företeelser skall kunna kartläggas måste dock information om fysiska personer utnyttjas som en utgångspunkt för vidare inhämtning.<sup>109</sup>

”Den närmare utformningen av sökbegreppen sker bl.a. genom väl avvägda kombinationer av tekniska data (så som varifrån i världen signalerna inhämtas och med vilka transmissionsmedel de förmedlas) samt andra parametrar som nyckelord (t.ex. det särskilda namnet på ett vapensystem eller annan teknisk terminologi) och unika namn och språk.”<sup>110</sup> Sökbegreppen måste kunna fastställas och ändras fortlöpande och det måste kunna ske med stor skyndsamhet i händelse av oförutsedda händelser i omvärlden. Hanteringen av sökbegreppen måste också tillgodose högt ställda säkerhetskrav. Detta innebär sammantaget att uppgiften inte utan stora svårigheter kan anförtros ett från myndigheten fristående organ.<sup>111</sup> Sökbegreppen omfattas med andra ord inte av något tillståndsförfarande i propositionen.

Det är endast signaler som förs över Sveriges gränser som får inhämtas (2 § signalspaningslagen). Valet av väg och medium (radiolänk, satellit eller tråd/kabel) för kommunikationen styrs dock av de operatörer, statliga eller privata kommunikationsföretag, som tillhandahåller kommunikationskapacitet inom det globala nätet. Valet av kommunikationsväg sker i princip helt automatiskt och den som använder nätet kan inte bestämma vilken väg eller vilken kombination av medier som

---

<sup>106</sup> Prop. 2006/07:63, s. 99.

<sup>107</sup> Prop. 2006/07:63, s. 101.

<sup>108</sup> Prop. 2006/07:63, s. 83 och 85.

<sup>109</sup> Prop. 2006/07:63, s. 102.

<sup>110</sup> Prop. 2006/07:63, s. 77.

<sup>111</sup> Ibid.

skall användas vid kommunikationstillfället. Valet sker nämligen helt utifrån företagsekonomiska bedömningar med hänsyn till pris och kommunikationskapacitet. Eftersom inrikes trafik förmedlas utan att den som kommunicerar kan påverka hur detta sker kan det därför inte uteslutas att inrikestrafik blir åtkomlig för Försvarets radioanstalt.<sup>112</sup> Post- och telestyrelsen har uttalat att det i dessa sammanhang inte går att tala om en inhemsk respektive utländsk trafik eftersom näten inte är uppbyggda på ett sådant sätt att en klar skiljelinje går att dra.<sup>113</sup> Regeringen gjorde dock den bedömningen att de integritetsskyddande bestämmelser som föreslås sammantaget ger ett fullgott skydd för de enskildas integritet, även om inhemsk trafik kan komma att omfattas.<sup>114</sup>

Regeringen menade också att om sådan trafik ändå skulle hamna i FRA:s system så finns tydliga bestämmelser om förstöring av kommunikation som saknar relevans för signalspaningens ändamål.<sup>115</sup> Dessa bestämmelser återfinns 7 § signalspaningslagen. Där anges att information om en viss fysisk person som inhämtats och som bedömts sakna betydelse för verksamheten omgående skall förstöras (7 § p.1 signalspaningslagen). Detsamma gäller för uppgifter där tystnadsplikt råder eller som omfattas av efterforskningsförbudet enligt 3 kap 3-4 § § TF eller 2 kap. 3-4 § § YGL (7 § p.2 signalspaningslagen) samt för uppgifter i meddelanden mellan tilltalad och dennes försvarare (7 § p. 3 signalspaningslagen).

Tidningsutgivarna har ifrågasatt om förslaget löser den grundlagsmässiga problematiken, då brottet mot anonymitetsskyddet och efterforskningsförbudet fullbordas redan genom inhämtningen och inte läks genom förstöring i efterhand. Detta innebär enligt Tidningsutgivarna att förslaget måste legitimeras genom bestämmelser i berörda grundlagar för att bli godkänt.<sup>116</sup> Vad gäller det sistnämnda påpekandet anför regeringen att det är omöjligt att upprätthålla efterforskningsförbudet vid automatiserad inhämtning. Regeringen delar inte heller Tidningsutgivarnas bedömning att det föreslagna systemet skulle kräva grundlagsreglering, eftersom det inte föreligger syfte att efterforska författaren, utgivaren eller meddelaren utan det handlar snarast om en icke avsedd bieffekt.<sup>117</sup>

Av 3 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet framgår att Försvarets radioanstalt, enligt regeringens närmare bestämmande, får etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer. Regeringen anför att inget land kan på egen hand inhämta ett fullständigt underrättelseunderlag till stöd för den bedrivna utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitiken, särskilt inte ett litet land som Sverige.<sup>118</sup>

---

<sup>112</sup> Prop. 2006/07:63, s. 58.

<sup>113</sup> Remissvar från post- och telestyrelsen, 051027, s. 4.

<sup>114</sup> Prop. 2006/07:63, s. 74.

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Remissyttrande från Tidningsutgivarna, oktober 2005.

<sup>117</sup> Prop. 2006/07:63, s. 104 ff.

<sup>118</sup> Prop. 2006/07:63, s. 23.

### 3.2.3 Kontroll

Regeringen framförde i propositionen att det är viktigt att underrättelseverksamheten är föremål för en effektiv och ändamålsenlig insyn och kontroll för att allmänheten skall ha förtroende för denna centrala och ibland känsliga verksamhet.<sup>119</sup> Försvarets underrättelsenämnd utövar den yttersta kontrollfunktionen över Försvarets radioanstalt. Detta framgår av 1 § förordningen (1988:552) med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd, lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet samt 10 § 1 st. signalspaningslagen. Nämndens tillståndsfunktion och kontrollfunktion utövas oberoende av varandra. Kontrollenheten skall enligt 10 § 3 st. signalspaningslagen ha en domstolsliknande sammansättning, med en ordförande och en vice ordförande som är eller har varit ordinarie domare och övriga ledamöter är parlamentariskt tillsatta. Beslut enligt signalspaningslagen kan inte överklagas (13 §).

Försvarets underrättelsenämnd kontrollerar att signalspaningen bedrivs inom de i lag bestämda ändamålen, dvs. rör utländska förhållanden av intresse för svensk utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik eller som utgör yttre hot mot landet. En väsentlig del av kontrollen är att säkerställa spårbarheten, dvs. att den inhämtning som genomförs kan hänföras till en viss given riktning. Regeringens beslut om inriktning av signalspaningsverksamheten skall föregås av samråd med Försvarets underrättelsenämnd som gör en bedömning av lagenligheten på förhand (4 § 3 st. signalspaningslagen). Ett annat led i kontrollverksamheten utgörs av att Försvarets radioanstalt fortlöpande skall lämna en redogörelse till Försvarets underrättelsenämnd om vilka sökbegrepp som använts. Försvarets underrättelsenämnd skall även granska att uppgifter förstörs i den utsträckning som följer av lagen samt att rapporteringen av underrättelser som inhämtats genom signalspaning överensstämmer med ändamålet för verksamheten enligt lag.<sup>120</sup>

Försvarets underrättelsenämnd får vidare befogenhet att omgående stoppa pågående signalspaning och besluta om förstöring av material om det visar sig att spaningen bedrivs på ett sätt som inte följer regelverket (10 § 2 st. signalspaningslagen). Med hänsyn till verksamhetens syfte och karaktär anser regeringen att det inte är meningsfullt att införa en formaliserad möjlighet för enskilda att framföra klagomål på signalspaningsverksamhet. Regeringen påpekade dock att det står nämnden fritt att agera på grundval av information oavsett varifrån den kommer vilket också innefattar påpekanden från enskilda.<sup>121</sup>

Ett särskilt integritetsskyddsråd inom FRA skall ha insyn i och följa verksamheten ur ett integritetsperspektiv enligt 11 § signalspaningslagen.

---

<sup>119</sup> Prop. 2006/07:63, s. 116.

<sup>120</sup> Prop. 2006/07:63, s. 116 f.

<sup>121</sup> Prop. 2006/07:63, s. 118.



Regeringen anförde i propositionen att integritetsskyddsrådet skall ha en fristående roll i förhållande till inhämtningsverksamheten, samt ha ett särskilt ansvar för att signalspaningsmyndighetens verksamhet organiseras på ett lagenligt sätt, där syftet står i rimlig proportion till integritetsintrånget.<sup>122</sup> Integritetsskyddsrådet främsta uppgift skall vara att utöva insyn i hur myndigheten styr sin verksamhet genom interna föreskrifter och rutiner. Rådet skall påpeka brister till myndighetens ledning, men det kan inte fatta egna beslut eftersom det fortfarande är FRA:s ledning som har det fulla ansvaret för verksamheten. Om rådet inte anser att dess synpunkter tillgodoses i tillräcklig utsträckning, skall det i första hand vända sig till Försvarets underrättelsenämnd. Rådets ledamöter utses av regeringen.<sup>123</sup>

Regeringen framförde i propositionen att integritetsskyddet vid sökbegreppen tillgodoses genom att utformningen av sökbegreppen är begränsade, att det finns ett integritetsskyddsråd vid myndigheten samt att det finns en utomstående myndighet (Försvarets underrättelsenämnd) som granskar.<sup>124</sup>

Utöver försvarets underrättelsenämnd finns ett antal särskilda tillsynsorgan med olika granskningsområden och befogenheter. Riksdagen har genom Justitieombudsmannen (JO) ett instrument för att kontrollera att tjänstemän och andra som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar och i övrigt fullgör sina åligganden. Regeringen har ett motsvarande organ i Justitiekanslern (JK). Även Riksrevisionen och Datainspektionen är kontrollorgan vilkas ansvar omfattar den aktuella verksamheten.<sup>125</sup>

Regeringen ansåg också att lagförslaget uppfyller Europakonventionens krav på att den enskilde skall ha tillgång till effektiva rättsmedel. Regeringen anför att en enskild som anser sig utsatt för signalspaning som går utöver de ramar som lagstiftningen uppställer alltid kan anmäla saken till åtal eller väcka talan om skadestånd och därigenom få sin sak prövad. De straffbestämmelser som kan aktualiseras är fram för allt vissa bestämmelser i BrB kap. 4, så som brytande av post- eller telehemlighet (8 §), intrång i förvar (9 §) och olovlig avlyssning (9 a §) samt bestämmelsen om dataintrång (9 c §).<sup>126</sup>

Regeringen framförde att det ligger i verksamhetens karaktär att den enskilde inte kan få kännedom om de förhållanden som kan innefatta integritetskränkningar. Verksamhetens karaktär måste vidare beaktas på så sätt att den inte i sig inbegriper några åtgärder mot enskilda av motsvarande karaktär som kan bli resultatet vid användning av hemliga tvångsmedel i brottsbekämpande syften. Verksamheten får endast avse utländska

---

<sup>122</sup> Prop. 2006/07:63, s. 98.

<sup>123</sup> Prop. 2006/07:63, s. 115 och 119.

<sup>124</sup> Prop. 2006/07:63, s. 78.

<sup>125</sup> Prop. 2006/07:63, s. 114.

<sup>126</sup> Prop. 2006/07:63, s. 109 ff.

förhållanden och intresset av att hemlighålla de åtgärder som vidtas är mycket stort. Detta innebär sammantaget att de mekanismer som skall tillgodose enskildas integritetsintresse i huvudsak måste utgöras av generella kontrollfunktioner som verkar i huvudsak på eget initiativ och som granskar att endast uppgifter som har betydelse för verksamheten behandlas samt att uppgifterna inte bevaras längre än nödvändigt. Mot bakgrund av verksamhetens speciella karaktär, den heltäckande kontroll som regeringen menar att Försvarets underrättelsenämnd kommer att utföra samt den tillsyn som JO, JK och Datainspektionen utövar, så är kravet på effektiva rättsmedel uppfyllt enligt regeringen.<sup>127</sup> Denna slutsats kritiserades bl.a. av Registernämnden, som ansåg att slutsatsen strider mot Europadomstolens dom i målet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*.<sup>128</sup>

### **3.3 Skillnader i rättssäkerhetsskydd mellan promemoria, lagrådsremiss och proposition**

Ett stort antal av de rättssäkerhetsgarantier som finns med i propositionen 2006/07:63 saknades i promemorian Ds 2005:30, eftersom de tillkom efter remissinstansernas och lagrådets yttranden. Vid en jämförelse kan man bl.a. konstatera att samrådsförfarandet enligt 4 § sista st. signalspaningslagen inte fanns med i lagrådsremissen eller i promemorian. Vidare fanns inte stadgandet i 1 § om att signalspaning endast får ske om regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bestämt inriktningen av signalspaningen. Inte heller integritetsrådet fanns med i lagrådsremissen eller i promemorian.<sup>129</sup>

Proportionalitetsprincipen i 5 § 2 st., bestämmelsen i 7 § p. 3 om förstöring av uppgifter om meddelanden mellan en misstänkt och dennes försvarare samt integritetsskyddet i 8 § 2 st. fanns med i lagrådsremissen, men inte i promemorian. Den paragraf som motsvarade 10 § utökades också väsentligt i lagrådsremissen, då Försvarets underrättelsenämnds uppgifter blev mer omfattande samt då nämnden fick möjlighet att avbryta inhämtning av information. I propositionen reglerades dessutom sammansättningen av Försvarets underrättelsenämnds olika avdelningar i 6 § och 10 § sista st.<sup>130</sup>

### **3.4 Kommande förändringar av FRA-lagen**

Som ovan nämnts ansåg inte riksdagen att förstärkningarna av rättssäkerhetsskyddet i propositionen var tillräckliga. När riksdagen antog FRA-lagen beslutade man samtidigt att regeringen senast hösten 2008 skulle

---

<sup>127</sup> Ibid.

<sup>128</sup> Remissvar från Registernämnden, 070104, s. 3.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Se Ds 2005:30, s. 13-19 och prop. 2006/07:63, s. 9 ff. och 165 f.

återkomma med ytterligare rättssäkerhetsstärkande åtgärder som hur signalspaning skall få bedrivas, hur tillämpningen av tillståndsgivningen (inriktning, behov, proportionalitetsbedömning, uppdragsgivare och sökord) skall ske, och hur förstöringen av uppgifter skall genomföras.<sup>131</sup>

Debatten fortskred dock under sommaren och ett flertal politiker krävde att lagförslaget skulle rivas upp och att ett nytt lagförslag skulle utarbetas av en parlamentarisk kommitté.<sup>132</sup> Regeringen backade till slut i frågan och presenterade den 25 september 2008 ett antal ytterligare förändringar som man avser att vidta:

De ändamål för vilka signalspaning får bedrivas skall enligt regeringen preciseras ytterligare och anges i lag, i stället för i förordning som riksdagen föreslog. Tillstånd till all signalspaning skall prövas av domstol, vilket även innebär att signalspaning för regeringens behov omfattas av tillståndskravet. Vidare skall FRA endast få tillgång till de "trafikstråk" som domstolen bestämmer. I lagen skall det också tydliggöras att FRA inte får signalspana mot trafik med både avsändare och mottagare i Sverige. Regeringen föreslår också att FRA:s uppdragsgivare begränsas till regeringen, regeringskansliet och försvarsmakten.<sup>133</sup>

En utredning skall också tillsättas för att se över polis och säkerhetspolisens behov av underrättelser. Det krävs också ett särskilt tillstånd för sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person. Vad gäller förstöring av det material som FRA samlat in skall närmare föreskrifter om förstöring meddelas. I lagen skall det också tas in en hänvisning till den lagstiftning som reglerar FRA:s personuppgiftsbehandling. Kontrollmyndighetens självständighet och förutsättningar för rättslig efterhandskontroll skall dessutom förstärkas.<sup>134</sup>

En annan nyhet är att en underrättelseskyldighet till enskilda införs. En enskild skall också kunna begära att kontrollmyndigheten undersöker om verksamhet avseende honom eller henne har skett i enlighet med lag. Om information från självavårdande samtal skulle komma till FRA måste den omedelbart förstöras och inget råmaterial får sparas i mer än ett år. Slutligen skall kontrollorganen vid kontrollstationen 2012 göra en bedömning av huruvida FRA:s verksamhet bedrivits på ett etiskt riktigt sätt.<sup>135</sup>

De nya förslagen till förbättringar har tystat merparten av kritikerna. Centrum för rättvisa har exempelvis övervägt att ta tillbaka sin anmälan till Europadomstolen. De som fortfarande är kritiska har bland annat ställt frågan vem som egentligen skall ansvara för filtreringen av vilka data som i

---

<sup>131</sup> Bet. 2006/07:FöU 15, s. 1-2 och prot. 2007/08:132.

<sup>132</sup> M. Leissner m.fl., *Regeringen måste nu backa om FRA-lagen*, Dagens Nyheter, 080714.

<sup>133</sup> Regeringens hemsida, *Alliansen enig om stärkt integritet, tydligare reglering och förbättrad kontroll i kompletteringar till signalspaningslagen*, 080925.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid.

slutänden når FRA:s datorer, hur specialdomstolen skall kunna sälla ut viss trafik utan att först skanna igenom all befintlig elektronisk kommunikation samt vad regeringen egentligen menar med det nya begreppet "trafikstråk".<sup>136</sup> Socialdemokraterna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet har lämnat in motioner om att FRA-lagen skall rivas upp och en parlamentarisk utredning tillsätts, eftersom de tillägg som gjorts till den ursprungliga lagen som antogs av riksdagen har gjort den omöjlig att överblicka enligt motionerna.<sup>137</sup> Tidningsutgivarna är positiva till förändringarna men har dock noterat att frågan om källskydd och andra lagstadgade tystnadsplikter inte uttryckligen nämns i de 15 punkterna.<sup>138</sup>

### 3.5 Hur regleras signalspaning i andra länder?

Regeringen skriver i propositionen att andra jämförbara länders underrättelsetjänster redan har möjlighet att signalspana i eter och i kabeln.<sup>139</sup> *Electronic Frontier Foundation*, en USA-baserad organisation som bevakar civilrättsliga frågor kring Internetanvändande, har dock hävdad att FRA-lagen innebär den mest långtgående lagstiftningen på signalspaningsområdet bland världens alla demokratiska länder.<sup>140</sup>

Både Storbritannien och Tyskland har teknikneutral spaning. I Storbritannien infördes *Regulation of Investigatory Powers Act 2000 (RIPA)* från år 2000. Det är en omfattande lag, där regler för övervakning och avlyssning av kommunikationer återfinns i första delen av lagen. I *RIPA* finns det en förteckning över de myndigheter som tillåts bedriva övervakning av kommunikationer. Där återfinns bl.a. FRA:s motsvarighet *Government Communications Headquarters*.<sup>141</sup> Underrättelse- och säkerhetstjänsternas verksamhet och inbördes ansvarsfördelning regleras i *Intelligence Services Act* från år 1994, där befogenheterna för inhämtning är generellt reglerade. I *RIPA* regleras avlyssning och inhämtning av telekommunikationer i detalj, såväl för underrättelse- och säkerhetsorgan som för brottsbekämpande organ. Tillstånd från inrikesministern krävs för all avlyssning och inhämtning på brittiskt territorium. Tillståndets längd är tre månader, med möjlighet till förnyat tillstånd av samma längd eller, om ministern så specificerat, sex månader.<sup>142</sup>

Den tyska lagstiftningen har ungefär samma uppbyggnad som den brittiska. De fall där intrång får äga rum i den grundlagsfästa rätten till skydd för kommunikationer samt för vilka ändamål ett antal angivna myndigheter får

<sup>136</sup> T. Nandorf, *Nya beskeden om FRA tystar inte bloggare*, Dagens Nyheter, 080926.

<sup>137</sup> O. Nilsson, *S och mp lämnar v utanför FRA-motion*, Dagens Nyheter, 081006 och TT, *S- och mp-motion: Riv upp FRA-lagen*, Dagens Nyheter, 081006.

<sup>138</sup> Tidningsutgivarna, *TU om Signalspaningslagen: Positivt förslag - men källskyddet måste säkras!*, 081010.

<sup>139</sup> Prop. 2006/07:63, s. 57.

<sup>140</sup> TT, "Sverige blir mest extremt i hela världen", Aftonbladet, 080617.

<sup>141</sup> Prop. 2006/07:63, s. 60.

<sup>142</sup> Prop. 2006/07:63, s. 94.

övervaka och avlyssna kommunikationer föreskrivs i en särskild lag. En av dessa myndigheter är den centrala underrättelsetjänsten *Bundesnachrichtendienst (BND)*. Avlyssning får ske både i brottsutredningssyfte och i underrättelsesyfte.<sup>143</sup> Vad gäller inhämtning på det egna territoriet för underrättelsebehov så regleras det i den särskilda lagen för landets civila underrättelsetjänst, *Bundesnachrichtendienstgesetz (BNDG)*. Lagen medger inhämtning på det egna territoriet, men om inhämtningen innebär att post- och telehemlighet bryts krävs det att chefen för *BDN* begär tillåtelse vid det federala inrikesministeriet. Tillståndet från ministern skall underställas G 10-kommissionen. Vid omedelbar fara får dock inhämtning påbörjas enligt ministrarnas tillstånd.<sup>144</sup> G 10-kommissionen är utsedd av en parlamentarisk kontrollpanel och har till uppgift att granska användningen av kommunikationer riktade mot post- och telekommunikationer, exempelvis signalspaning. Kommissionen har bl.a. till uppgift att godkänna sökbegrepp inom signalspaningen samt att i övrigt ta ställning till ifall föreslagna åtgärder har lagstöd och kan anses nödvändiga.<sup>145</sup>

Nederländernas signalspaning är inte helt teknikneutral, utan anger delvis olika förutsättningar för avlyssning, övervakning i etern och i kabelnätburen trafik. Båda typerna av ”signalspaning” kan dock bedrivas av de myndigheter för vilka lagstiftningen gäller, vilka bl.a. är den militära underrättelsetjänsten (*MVID*) och den civila underrättelsetjänsten (*AIVD*).

<sup>146</sup> I den nederländska lagstiftningen, *Intelligence and Security Services Act* från år 2002, är signalspaning i etern undantaget från tillståndskravet. Signalspaning mot kommunikation i kabel får ske efter att ansvarig minister lämnat tillstånd. Ett tillstånd avser inte enstaka fall, viss person eller specificerade teleadresser, utan tillståndet gäller all sådan spaning under en tremånadersperiod. Det finns även möjlighet till förlängning.<sup>147</sup>

Regeringen anför i propositionen 2006/07:63 *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* att det inte föreligger någon enhetlig internationell standard, ens bland de stater som är bundna av Europakonventionen, som ställer krav på viss utformning av ett system för förhandsprövning. Regeringen anser därför att frågan måste bedömas utifrån de nationella förutsättningarna, de begränsningar som föreslås beträffande de syften för vilka signalspaning får bedrivas samt de förutsättningar i övrigt som gäller för verksamheten.<sup>148</sup>

---

<sup>143</sup> Prop. 2006/07:63, s. 60.

<sup>144</sup> Prop. 2006/07:63, s. 94.

<sup>145</sup> Prop. 2006/07:63, s. 28.

<sup>146</sup> Prop. 2006/07:63, s. 60.

<sup>147</sup> Prop. 2006/07:63, s. 93.

<sup>148</sup> Prop. 2006/07:63, s. 95.

## 4 Centrala regler som berör rättssäkerheten

De centrala regler som skyddar rättssäkerheten återfinns i 2 kap. RF och i Europakonventionens rättighetskatalog. I denna del tar jag också upp regler i TF och YGL som skyddar de kommunikationer som befaras bli åsidosatta med den nya FRA-lagen, eftersom det kan innebära att laglighetskravet åsidosätts enligt Peczeniks rättssäkerhetsbegrepp.

Regleringen av enskildas fri- och rättigheter bygger i Sverige liksom i många andra rättsstater dels på en nationell grundlagsreglering, dels på folkrätten och ingångna internationella avtal. Europakonventionen från 1950 intar en särställning vad gäller det sistnämnda eftersom den gjorts till en integrerad del av den svenska rättsordningen genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna. Europakonventionen har således inte getts ställning som grundlag, dock stadgar 2 kap. 23 § RF ett förbud mot att meddela lag eller annan föreskrift i strid med Sveriges åtaganden på grad av konventionen.<sup>149</sup>

Europakonventionen och 2 kap. RF skyddar i stort sett samma rättigheter, vilket bl.a. har sin förklaring i att grundlagsbestämmelserna utformats med hänsyn tagen till konventionens bestämmelser.<sup>150</sup> Dock saknar konventionens regler om tillgång till domstolsprövning, garantier för en rättvis process och skyddet för privat- och familjeliv i stort sett motsvarighet i RF:s rättighetskatalog. I den svenska grundlagen finns det å andra sidan ett starkare skydd för yttrandefriheten.<sup>151</sup>

Det primära ansvaret för att rättigheterna i Europakonventionen respekteras åligger de enskilda konventionsstaterna enligt artikel 1.

Europakonventionen skall tolkas dynamiskt, det vill säga i ljuset av samhällsutvecklingen och förändringar i rättsuppfattningen. Syftet med konventionen är att upprätta en europeisk minimistandard.<sup>152</sup>

Flera svenska rättsfall har visat att de högsta instanserna i Sverige är beredda att gå långt för att ge effekt åt konventionen i svensk rättstillämpning.<sup>153</sup>

---

<sup>149</sup> H. Strömberg, Sveriges författning, 2003, s. 84.

<sup>150</sup> Prop. 1975/76:209, s. 147 f.

<sup>151</sup> H. Strömberg, Sveriges författning, 2003, s. 85.

<sup>152</sup> H. Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2007, s. 47.

<sup>153</sup> H. Danelius, a.a., s. 37.

## 4.1 Europakonventionens artikel 8

Konventionen är av särskilt intresse för frågor om reglering av det allmännas användande av hemliga tvångsmedel. I artikel 8:1 stadgas att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till skydd för privatlivet är av mycket allmän art och omfattar skydd mot en rad åtgärder. Uttrycket ”korrespondens” omfattar såväl brev och andra försändelser med post som telefoniska och telegrafiska kommunikationer samt överförande av meddelanden med hjälp av radio och datorer. Ett ingrepp i skyddet för korrespondens föreligger bl.a. när någon kontrollerar sådan kommunikation.<sup>154</sup>

En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet under andra förutsättningar än de som framkommer i artikel 8:2. Här anges att en inskränkning måste ske med stöd av *lag* och om det är *nödvändigt* i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter. Har staten ingripit i den av artikel 8 skyddade rättigheten gäller det att avgöra om ingreppet omfattas av undantagsbestämmelsen i artikel 8:2, annars är ingreppet konventionsstridigt. Det skall både uppfylla laglighetsbegreppet, tillgodose något av de uppräknade allmänna eller enskilda intressena samt uppfylla nödvändighetsbegreppet.

Under FRA-debatten är det framförallt två rättsfall från Europadomstolen som uppmärksammas, nämligen fallet *Weber och Saravia mot Tyskland* från den 29 juni 2006 och *Liberty m.fl. mot Storbritannien* från den 1 juli 2008. Dessa rättsfall kommer att presenteras närmare i de två kommande avsnitten. Därefter avser jag att mer detaljerat utreda det ovan nämnda laglighetsbegreppet och nödvändighetsbegreppet i artikel 8 utifrån Europadomstolens praxis.

### 4.1.1 Weber och Saravia mot Tyskland

I fallet *Weber och Saravia mot Tyskland* klagade den tyska medborgaren W och den uruguayanske medborgaren S på den att den avlyssning som den tyska underrättelseorganisationen ”Bundesnachrichtendienst” utfört mot dem inte var förenlig med bl.a. artiklarna 8 och 13. Domstolen konstaterade att rena existensen av en lagstiftning som tillåter ett system för avlyssning av kommunikation är förenad med ett hot om övervakning för alla som lagstiftningen kan tillämpas på. Detta hot slår med nödvändighet mot den frihet att kommunicera som bör finnas mellan människor och därför utgör hotet i sig ett intrång i såväl privatliv som korrespondens, oavsett om någon avlyssning skett eller ej. Därför förelåg ett ingrepp enligt artikel 8. Europadomstolen fastslog också att överföring av samlad information till andra myndigheter leder till att en större grupp av personer får del av

---

<sup>154</sup> H. Danelius, a. a., s. 344.

informationen, vilket utgör en separat inskränkning av rättigheterna enligt artikel 8. Detsamma gäller vid förstörelse av inhämtad information och vägran att underrätta den som utsatts för avlyssning om vilka åtgärder som vidtagits mot honom eller henne.<sup>155</sup>

Domstolen framhöll dock att enligt artikel 8 punkt 2 kan sådana ingrepp vara befogade om de står i överensstämmelse med lag och följer ett eller flera av de syften som omnämns i andra stycket och dessutom är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Det handlar därvid om att åtgärden bör ha grund i nationell lag men också om den aktuella lagstiftningens kvalitet, vilket kräver att lagstiftningen skall vara tillgänglig för de berörda, som dessutom måste kunna förutse vilka konsekvenser den har för dem.<sup>156</sup>

Domstolen framhöll särskilt att det finns en uppenbar risk för godtycke när en befogenhet utövas i hemlighet. Det är därför väsentligt att ha klara och detaljerade regler om telefonavlyssning, särskilt som tillgänglig teknik blir alltmer sofistikerad. Den nationella lagen måste kunna ge medborgarna en adekvat bild av vilka omständigheter och villkor som utgör grund för myndigheternas befogenhet att vidta åtgärderna. Lagen måste med tillräcklig tydlighet ange gränserna för myndigheternas befogenhet och för sättet att utöva den. Domstolen hade i tidigare beslut utvecklat vilket minimiskydd som bör finnas i lag i syfte att undvika maktmissbruk. Det bör anges i lag vilket slags brottslighet som kan medföra ett avlyssningsbeslut, en definition av de personkategorier som kan bli föremål för telefonavlyssning, tidsgräns för avlyssningen, formerna för undersökning, användning och lagring av data, försiktighetsåtgärder när uppgifterna kommuniceras med andra och under vilka omständigheter inspelning och band kan raderas och förstöras.<sup>157</sup>

Domstolen fann att den tyska lagstiftningen innehöll dessa minimigarantier, bland annat på grund av att arten av de rättstridiga handlingar som kan ge upphov till övervakning tydligt framgick av lagen. Det framgick även klart vilka kategorier av människor som riskerade telefonavlyssning. Även proceduren för att undersöka, använda och lagra den inhämtade informationen framgick tydligt. Av den tyska lagen framgick också att information endast fick utbytas för att hindra, undersöka eller åtala för vissa grova brott såsom hot mot fred och säkerhet, brott mot demokratin och mord.<sup>158</sup> I den tyska lagen stadgades att information endast fick förstöras under övervakning av en lagfaren domare, att det skulle protokollföras, att det var sjätte månad skulle ske en efterhandskontroll, hur och när andra myndigheter skulle radera information som de erhållit, när undantag fick ske samt att tillgången till information som behölls endast som bevisning inför en kommande rättegång skulle blockeras.<sup>159</sup>

---

<sup>155</sup> *Weber och Saravia mot Tyskland*, § § 78-79

<sup>156</sup> *Weber och Saravia mot Tyskland*, §§ 80 och 84.

<sup>157</sup> *Weber och Saravia mot Tyskland*, §§ 93-95.

<sup>158</sup> *Weber och Saravia mot Tyskland*, § 97-102

<sup>159</sup> *Weber och Saravia mot Tyskland*, §§ 93-95.



Domstolen anmärkte att det fanns en rad restriktiva villkor för tillstånd till avlyssning i den tyska lagstiftningen. Domstolen fann att det fanns adekvata och effektiva garantier mot missbruk av statens strategiska avlyssning. Staten med sitt ganska vida utrymme för bedömningar hade rätt att anse att ingreppet i rätten till förtrolig telekommunikation var nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose intresset av nationell säkerhet och för att förebygga brott.<sup>160</sup> Det förelåg således inget brott mot artikel 8.

## 4.1.2 Liberty m.fl. mot Storbritannien

I Europadomstolens dom *Liberty m.fl. mot Storbritannien* klagade den brittiska organisationen L och de två irländska organisationerna B och I över att deras telefoner, fax, e-mail och datakommunikationer, inklusive uppgifter som lämnats under tystnadsplikt och konfidentiella uppgifter, hade blivit avlyssnade av det brittiska försvarsministeriet mellan åren 1990 och 1997. Europadomstolen erinrade om att den tidigare funnit att enbart förekomsten av en lagstiftning som tillåter att kommunikationer avlyssnas i hemlighet innebär en risk för övervakning för alla den lagstiftningen kan tillämpas på. Det förelåg därför ett intrång enligt artikel 8.<sup>161</sup>

De brittiska myndigheterna gavs dessutom ett i princip obegränsat handlingsutrymme att avlyssna kommunikationer enligt den inhemska lagen, då lagen gav tillåtelse att avlyssna de externa kommunikationer som beskrevs i bemyndigandet. Bemyndigandet enligt lagen innefattade mycket breda grupper av kommunikationer. Den brittiska regeringen medgav till Europadomstolen att i princip varje person som sände eller tog emot någon form av telekommunikation från ett område utanför de brittiska öarna kunde få sina meddelanden avlyssnade enligt bemyndigandet. Myndigheterna hade också stora möjligheter att avgöra vilka kommunikationer av det totala antalet meddelanden som fångades upp som skulle läsas eller avlyssnas. Försvarsministerns skyldighet att vidta åtgärder för att förhindra maktmissbruk var vagt formulerade i lagen. Det hade förvisso funnits interna förordningar, manualer och instruktioner för att förhindra maktmissbruk. Lagen angav dessutom att det skulle utses en kommissionär som hade till syfte att utöva tillsyn över verksamheten och denna kommissionär hade varje år rapporterat att ”arrangemangen” utövades tillfredsställande. ”Arrangemangens” natur hade dock inte angivits i lagstiftningen och hade inte heller på annat sätt gjorts tillgängligt för allmänheten.<sup>162</sup>

Europadomstolen konstaterade att den inhemska lagstiftningen inte med tillräcklig tydlighet hade angett omfattningen av eller hur det vida handlingsutrymme staten fått skulle användas för att ge ett tillräckligt skydd mot maktmissbruk. Det förfarande som skulle tillämpas för att undersöka, lagra eller förstöra det material som fångats upp hade inte angetts på ett sätt

<sup>160</sup> *Weber och Saravia mot Tyskland*, § 137.

<sup>161</sup> *Liberty m.fl. mot Storbritannien*, § 56.

<sup>162</sup> *Liberty m.fl. mot Storbritannien*, §§ 64-66.

som var tillgängligt för allmänheten. Europadomstolen klargjorde att staten inte med framgång kan hävda att sådan information inte kan lämnas ut på grund av risken att försämra effektiviteten med sådan övervakning. Domstolen fann således att det hade skett en kränkning av artikel 8 och att det därför inte var nödvändigt att pröva klagomålet enligt artikel 13.<sup>163</sup>

### 4.1.3 Laglighetsbegreppet

Kravet på laglighet innebär i första hand att inskränkningen måste ha stöd i inhemsk lag, men det krävs därutöver att lagen uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet. Detta innebär bl.a. att lagen skall vara tillgänglig och förutsebar för allmänheten samt vara tillräckligt preciserad.<sup>164</sup>

Vad gäller förutsebarhetskravet måste lagen vara så tydlig att medborgarna får en rättvisande uppfattning om de omständigheter och villkor som gäller för att myndigheternas övervakning. Detta framgår bl.a. av fallen *Kopp mot Schweiz*, *Huvig mot Frankrike* samt den ovan nämnda *Weber och Saravia mot Tyskland*. Fallet *Kopp mot Schweiz* handlade om telefonavlyssning av en advokat. Det stod klart i beslutet om avlyssning att advokatsamtal inte fick kontrolleras men det var oklart hur dessa samtal skulle sorteras bort vid avlyssningen. Beslutet togs av en tjänsteman på postförvaltningen och stod inte under domstolskontroll. Europadomstolen fann att åtgärden stod i strid med laglighetskravet i artikel 8. Rättsfallet *Huvig mot Frankrike* tog också sikte på hemlig teleavlyssning. Europadomstolen kom fram till att telefonavlyssning är ett allvarligt ingrepp i privatlivet, vilket innebär att lagstödet för en sådan åtgärd måste vara tydligt. De franska straffprocessreglerna på vilket beslut om telefonavlyssning grundades var inte tillräckligt tydliga i detta fall, även om makarna *Huvig* lidit liten skada av ingreppet.<sup>165</sup>

Europadomstolen har i sin praxis utvecklat ett minimiskydd gällande hemlig övervakning som skall stadgas i lag för att minska risken för maktmissbruk. Minimiskyddet beträffande lagstiftningen innebär kortfattat följande. Arten av de rättstridiga handlingar som kan ge upphov till övervakning måste framgå. De kategorier av människor som riskerar att utsättas för övervakning måste definieras och övervakningen måste vara tidsbegränsad. Vidare skall det framgå av lagen hur proceduren för att undersöka, använda och lagra inhämtad information ser ut. De försiktighetsåtgärder som vidtas när informationen kommuniceras med andra myndigheter och andra utomstående myndigheter skall också redovisas. Slutligen måste det framgå under vilka omständigheter information får eller måste förstöras.<sup>166</sup>

---

<sup>163</sup> *Liberty m.fl. mot Storbritannien*, §§ 68-70 och 73.

<sup>164</sup> H. Danelius, a.a., s. 303.

<sup>165</sup> *Kopp mot Schweiz*, § 64, *Huvig mot Frankrike*, § 29 samt *Weber och Saravia mot Tyskland*, § 93.

<sup>166</sup> *Huvig mot Frankrike*, § 34, *Amann mot Schweiz*, § 76, *Valenzuela Contreras mot Spanien*, § 46, *Prado Bugallo mot Spanien*, § 30 samt *Weber och Saravia mot Tyskland*, § 95.

## 4.1.4 Nödvändighetsbegreppet

Vid bedömningen av nödvändigheten skall proportionalitetsprincipen tillämpas vilket innebär att det skall göras en avvägning av hur stort ingreppet i den enskildes rätt är och hur starkt det behov är som skall tillgodoses genom ingreppet.<sup>167</sup> Vad gäller kravet på syfte och nödvändighet så har Europadomstolen uttalat att det, med hänsyn till risken för missbruk vid system med hemlig övervakning, måste det finnas adekvata och effektiva garantier till skydd för demokratin.<sup>168</sup> Bedömningen beror på omständigheter så som arten, omfattningen och varaktigheten av avlyssningen, vilka myndigheter som har kompetens att godkänna, utföra och övervaka den samt vilka gottgörelser som lagen erbjuder den som övervakas.<sup>169</sup>

I fallet *Klass m.fl. mot Tyskland* berördes kontrollsystemet liksom problematiken kring teleavlyssning som bedrivs i syfte att skydda statens säkerhet. Europadomstolen konstaterade att teleavlyssning får tillgripas när det är nödvändigt för att skydda de demokratiska institutionerna enligt artikel 8:2. Telefonavlyssning får användas för att motverka terroristbrott och spioneri, men det måste finnas en tydlig kontroll av att systemet inte missbrukas.<sup>170</sup>

Vid bedömningen om ett ingrepp är nödvändigt anses staten åtnjuta en ”margin of appreciation”. Har staten ansett att ett ingrepp är nödvändigt och förefaller det finnas rimliga skäl för detta ställningstagande så har Europadomstolen vanligen godtagit detta utan att göra en egen värdering. När det handlar om ett vitalt statsintresse – ”den nationella säkerheten” – så får man enligt Danelius förmoda att Europadomstolen är särskilt ovillig att underkänna det nationella ställningstagandet.<sup>171</sup>

## 4.2 Europakonventionens artikel 13

I artikel 13 anges att var och en, vars fri- och rättigheter enligt konventionen kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Med effektivt rättsmedel avses att det medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål. Detta gäller oavsett om

---

<sup>167</sup> H. Danelius, a.a., s. 50.

<sup>168</sup> *Klass m.fl. mot Tyskland*, § 49, *Leander mot Sverige*, § 60 samt *Weber och Saravia mot Tyskland*, § 106.

<sup>169</sup> *Klass m.fl. mot Tyskland*, §§ 49-50, *Leander mot Sverige*, § 59, *Malone mot Storbritannien*, § 81 samt *Weber och Saravia mot Tyskland*, § 106.

<sup>170</sup> *Klass m.fl. mot Tyskland*, §§ 49-50.

<sup>171</sup> H. Danelius, a.a., s. 49 och 306.

prövningen leder till framgång för klaganden eller inte.<sup>172</sup> Klaganden måste dock ha rimliga grunder för sitt påstående.<sup>173</sup>

Möjligheten till domstolsprövning förutsätter att den enskilde har vetskapen om att övervakningsåtgärder vidtagits mot honom eller henne. Frågan om efterföljande underrättelse om övervakningsåtgärder är enligt Europadomstolen ofrånkomligt förenad med möjligheten till effektiva skyddsmekanismer mot missbruk av övervakningsmakten.<sup>174</sup> En domstol måste inte vara det tillgängliga rättsmedlet, utan administrativa rättsmedel kan mycket väl uppfylla konventionskraven. Vid bedömningen om rättsmedlet är effektivt är det de befogenheter och garantier som rättsmedlet erbjuder som är avgörande.<sup>175</sup>

Sverige fälldes år 2006 av Europadomstolen i fallet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* som rörde Säkerhetspolisens registrering. De klagande hade begärt att få ta del av all information om dem som fanns i Säkerhetspolisens register och hade därefter i varierande utsträckning beviljats tillgång till sådana uppgifter efter prövning av svenska myndigheter och domstolar. Europadomstolen fann att lagringen av uppgifter inte hade varit proportionerlig i förhållande till syftet och därför varit konventionsstridig enligt artikel 8:2.<sup>176</sup> Domstolen fann dock att Säkerhetspolisens vägran att lämna att fullständig information om samtliga eventuella uppgifter inte var konventionsstridig, eftersom det skett för att skydda legitima ändamål och fallit inom ramen för ”margin of appreciation”.<sup>177</sup>

Det förelåg också en kränkning av rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13. Domstolen noterade att såväl JO som JK var behöriga att ta emot och pröva klagomål från enskilda. Domstolen hade dock tidigare fallet *Leander mot Sverige* funnit en svaghet i dessa myndigheters tillsyn eftersom de saknade möjligheter att avge lagligt bindande beslut. JO och JK utövade dessutom en allmän tillsyn och hade inget särskilt ansvar för att utreda hemlig övervakning eller lagring av uppgifter i Säkerhetspolisens register. Ett antal åtgärder vidtogs efter Leander-målet för att förbättra förhållandet. JK hade exempelvis bemyndigats att betala skadestånd och Registernämnden hade inrättats. Regeringen hänvisade därutöver till Datainspektionen. Europadomstolen konstaterade dock att Registernämnden inte hade någon befogenhet att besluta om hur akter skall förstöras eller uppgifter raderas eller rättas. Europadomstolen noterade också att Datainspektionen förvisso hade vidare befogenheter, men att det inte hade framkommit något som visat att Datainspektionen är effektiv i praktiken. De brister som konstaterats medförde att de tillgängliga rättsmedlen varken var för sig eller tillsammans var effektiva enligt artikel 13.<sup>178</sup>

---

<sup>172</sup> *Klass m.fl. mot Tyskland*, §§ 34, 38 och 64.

<sup>173</sup> *Silver m.fl. mot Storbritannien*, § 113.

<sup>174</sup> *Klass m.fl. mot Tyskland*, § 57 samt *Weber och Saravia mot Tyskland*, § 135.

<sup>175</sup> H. Danelius, a.a., s. 428.

<sup>176</sup> *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*, §§ 91-92.

<sup>177</sup> *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*, § 104.

<sup>178</sup> *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*, §§ 118-119 och 122.

## 4.3 Regeringsformens kapitel 2

I 1 kap. 2 § 4 st. 2 men. RF stadgas att det allmänna skall värna om den enskildes privat- och familjeliv samt motverka diskriminering av människor. Denna paragraf är dock inte rättsligt bindande, utan uttrycker en målsättning för den offentliga verksamheten.<sup>179</sup>

Målsättningen följs upp i 2 kap RF, där de grundläggande fri- och rättigheter återfinns. Dessa bestämmelser är rättsligt bindande för lagstiftaren och i viss utsträckning domstolarna och andra rättstillämpande organ. Den enskildes personliga integritet skyddas av 2 kap. 6 § RF. I denna paragraf föreskrivs, så vitt här är av intresse, att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse, mot hemlig avlyssning och mot upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Av förarbetena framgår att skyddet inte omfattar samtal i en folksamling eller radiosändningar, men däremot meddelanden som sänds med post eller på annat sätt som brev, telegram, bandinspelningar m.m.<sup>180</sup> I begreppet ”husrannsakan och liknande intrång” omfattas förmodligen inte intrång i datorer eller andra upptagningar för automatiserad behandling.<sup>181</sup>

Bestämmelsen om den enskildes personliga integritet tillhör de relativa skydd som kan begränsas genom lag, vilket framgår av 2 kap. 12 § 1 st. RF. Av andra stycket samma paragraf framgår att en begränsning endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får inte heller gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och heller inte sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrets grundvalar. Slutligen får en begränsning heller inte göras på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Det betonades i förarbetena att denna paragraf understryker kravet på att lagstiftaren noga redovisar sina syften när en fri- och rättighetskränkande lag beslutas.<sup>182</sup>

Ovanstående bestämmelser gäller för svenska medborgare. Utlänning här i riket är dock likställd med svensk medborgare om inte annat är föreskrivet. Detta framgår av 2 kap. 22 § 2 st. p.3. RF.

---

<sup>179</sup> I betänkandet (SOU 1975:75) *Medborgerliga fri- och rättigheter* s. 168 f. framhöll utredningen att begreppet personlig integritet visserligen fanns i svensk lagstiftning, men att det inte hade kunnat ges någon klar avgränsning. Enligt utredningen var det därför inte möjligt att införa ett allmänt integritetsskydd i grundlagen. Utredningen ansåg emellertid att ett målsättningsstadgande bör införas. Detta för att visa på vilken grundläggande princip det är för individen att ha en fredad sektor i en demokrati, se SOU 1975:75, s. 168 f.

<sup>180</sup> Prop. 1975/76:209, s. 147 f.

<sup>181</sup> Prop. 1987/88:65, s. 62 och SOU 1992:110, s. 351 f.

<sup>182</sup> Prop. 1975/76:209, s. 153.

## 4.4 Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen skyddar vissa typer av kommunikationer. 1 kap. 1 § TF anger att var och en har frihet att i tryckt skrift yttra tankar och åsikter och meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst såvida inte annat följer av förordningen. Vidare får underrättelser och uppgifter lämnas för publicering i tryckt skrift till författare, utgivare av en skrift eller en redaktion för skriften samt till nyhetsbyråer.

I 1 kap 2 § YGL finns motsvarande bestämmelse när det gäller uppgifter för offentliggörande i radioprogram och sådana upptagningar. Av 1 kap. 1 § 3 st. YGL framgår att vad som sägs i grundlagen om radioprogram också omfattar program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild, eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor. Meddelarfriheten garanteras genom ett anonymitetsskydd, vilket bl.a. innebär att journalister och andra med vissa undantag har tystandsplikt beträffande vem som lämnat meddelanden enligt 1 kap. 1 § TF och 1 kap 2 § YGL. Det allmänna förbjuds i båda lagarna att efterforska vem som lämnat uppgifter för publicering, med undantag för det fall då åtal eller annat ingripande mot honom eller henne kan ske med stöd av lagarna.

Meddelarskyddet gäller med vissa undantag även för den som lämnar uppgifter till utländska medier, i vart fall när uppgiftslämnandet sker i Sverige.<sup>183</sup> Detta innebär att det allmänna som regel inte får efterforska den som i publiceringssyfte kommunicerar med en utländsk tidningsredaktion eller ett utländskt radio- eller TV-bolag.<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> SOU 2004:114, s. 143.

<sup>184</sup> Prop. 2006/07:63, s. 63.

## 5 Analys

Av väsentlig betydelse för analysen är den nyss fällda domen i målet *Liberty m.fl. mot Storbritannien*. Domen i detta mål hade inte hade fallit när Sveriges riksdag höll omröstning om FRA-lagen i juni 2008. I domen fattade Europadomstolen viktiga beslut som tydliggjorde de gränser som domstolen angav i fallet *Weber och Saravia mot Tyskland*. Enligt min uppfattning var det en starkt bidragande orsak till varför regeringen presenterade ett antal ytterligare förstärkningar av rättssäkerhetsskyddet i september 2008.

### 5.1 Reflektioner kring rättssäkerhetens behandling i lagstiftningsprocessen

Min övergripande uppfattning av propositionen (2006/07:63) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* är att den är svår att förstå om man inte är mycket insatt i frågan. FRA-lagen har till stor del sitt ursprung i utredningar på tjänstemannanivå inom Försvarsdepartementet. Det kan ha medfört att flera av de utredningar som föregått FRA-lagen inte har haft ett tillräckligt självkritiskt förhållningssätt, vilket stöds av de remissinstanser som påpekat att en parlamentarisk kommitté borde ha tillsatts. Många uttalanden som i positiva ordalag beskriver hur rättssäkerheten stärks och hur gränsdragningarna förtydligas med den nya FRA-lagen, åtföljs av svävande utläggningar om vad som menas. Exempel på detta är gränsdragningen mellan polisiär och militär verksamhet samt det ändrade mandatet för försvarsunderrättelsetjänsten.

Det är svårt för den oinvigde som inte har en omfattande kunskap om kommunikationsteknik och underrättelseverksamhet att förstå vad FRA-lagen innebär. Agrells förklaring att otydligheten beror på att FRA-lagen aldrig var menad att väcka någon uppmärksamhet är intressant eftersom det är svårt att vara kritisk mot något man inte har kunskap om. Agrells uttalande om att IT-hotet först användes som argument för en teknikneutral spaning, men att fokus lades på terroristhotet efter den 11 september 2001 är också av intresse. Jag ifrågasätter inte att 11-septemberattackerna förändrade hotbilden generellt, men för Sveriges del har terroristhotet fått mycket långtgående konsekvenser trots att hotbilden mot Sverige är mycket liten.

Av Agrells analys och av det som i övrigt framkommit i avhandlingen kan slutsatsen dras att vi har en självständig signalspaningsmyndighet som länge har verkat i det dolda, utan att vara särskilt regelstyrd och utan tillräcklig insyn. Rättssäkerhetsproblematiken tycks inte ha varit ett uppmärksammat problem hos myndigheten. Denna uppfattning baserar jag dels på att myndigheten länge saknat sådana regler trots den signalspaning som pågått,

dels på den bristande förståelse för rättssäkerheten som avspeglas i promemorian (Ds 2005:30) *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* om till stor del ligger till grund för FRA-lagen.

Ett annat steg i lagstiftningsprocessen som starkt kan kritiseras är omständigheterna kring när lagrådsremissen skickades ut till remissinstanserna. Den starka kritik som uttrycktes redan när promemorian gick ut på remiss borde ha höjt en varningens flagga när FRA-frågan åter togs upp till behandling hösten 2006. Det förelåg inte några större skillnader mellan promemoria och lagrådsremiss när den senare skickades ut till remissinstanserna i slutet på december år 2006. Då var många av remissinstanserna dåligt bemannade på grund av jul- och nyårshelgen. Dessutom hade remissinstanserna mycket kort tid på sig. Det faktum att det en så kritiserad promemoria utan större förändringar låg till grund för remissen, som dessutom skickades ut under de mest semestertäta veckorna på året inger betänkligheter. Det tycks inte som att Försvarsdepartementet förstått, eller brytt sig om, allvaret i den kritik som framförts. Varför var det så bråttom? Det är oroande om den relativa återhållsamhet som kännetecknat god svensk rättstradition håller på att försvagas. När det handlar om långtgående ingrepp i mänskliga fri- och rättigheter borde snarast lagarna arbetas fram i en långsam takt, så att man hinner samla in ett fullgott underlag som kan ligga till grund för ett beslut. Rättssäkerhetsskydden förtjänar att tas på yttersta allvar eftersom det är ett grundläggande värde för rättstaten och demokratin.

Med facit i hand kan vi också se att det uppstod stora splittringar såväl inom regeringen, partigrupperna och riksdagen när lagförslaget lades fram. Efter ett års bordläggning röstades lagförslaget igenom med knapp majoritet i juni 2008. Enligt min uppfattning borde inte FRA-lagen ha röstats igenom i den form som den presenterades i propositionen. Det är riksdagsledamöternas uppgift och ansvar att skaffa sig tillräcklig kunskap innan de röstar samt att de röstar enligt sin egen uppfattning och inte på grund av tryck ovanifrån. Jag har dock förståelse för turbulensen i riksdagen med tanke på att förarbetena inte gav ett tillräckligt bra underlag för en helhetsbedömning.

Det är oundvikligt att tala om rättssäkerhet och övervakning i ett vidare perspektiv utan att reflektera över de förändringar som skett i Sverige efter terrorattackerna i USA den 11 september. Det svenska EU-medlemskapet kan ha lett till att Sverige känner en ökad solidaritet och gemenskap med de länder som drabbats av terroristattackerna, även om terroristhotet mot Sverige bedöms som litet. Efter den 11 september har det tillkommit flera lagar som gör intrång på individens skyddade fri- och rättigheter. Jag anser att Klum har rätt i att det tycks ha funnits en bristande kunskap/insikt om konsekvenserna dessa lagar för med sig för den enskildes säkerhet och tilltro till statsmakterna. Ett flertal utredningar som rör övervakning och den svenska säkerheten har pågått parallellt, utan en gemensam översyn på rättssäkerhetsproblematiken. Flera lagar som tillkommit efter den 11 september 2001 har också arbetats fram utan att rättssäkerhetsaspekten



beaktats i tillräcklig utsträckning, vilket lett till att de fått arbetas om. FRA-lagen är ett tydligt exempel på detta.

Utan att ta ställning till Schwartz politiska referensramar, anser jag att han för fram en viktig poäng när han påpekar att det är själva byggandet och överlämnandet av systemet som borde debatteras. Försvarets radioanstalt har säkert inga onda avsikter när de signalspanar, men det är inte där problemet ligger. För att undvika obehagliga framtidsscenario, även om dessa skulle vara mindre skräckinjagande än Orwells vision, är de rättssäkerhetsskydd som lagarna garanterar en grundläggande förutsättning för att förhindra missbruk. Det förtjänar att tas på allvar under hela lagstiftningsprocessen.

## **5.2 Vilken kritik kan riktas mot FRA-lagen utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv?**

Enligt Peczenik betyder begreppet materiell rättssäkerhet att beslut som innebär rättsskipning eller myndighetsutövning i hög grad skall vara förutsebara på grund av rättsnormerna samtidigt som de i hög grad skall vara etiskt godtagbara. I avsnitt 1.2 gick jag igenom de värden som ökar förutsebarheten. Min analys avseende FRA-lagens rättssäkerhetsskydd har sin utgångspunkt i dessa värden, vilket framgår av rubrikvalen. Jag avser främst att analysera FRA-lagen så som den antogs av Sveriges riksdag den 18 juni 2008, men också kommande förbättringar av rättssäkerhetsskyddet kommer att beröras där det är av intresse.

### **5.2.1 Reglernas förändringstakt**

Peczenik menar att reglerna i en rättstat måste vara så pass stabila att de ger medborgarna en fast ram inom vilken de kan planera sina handlingar. Eftersom FRA-lagen är helt ny och ännu inte trätt i kraft finns det inget att framföra om reglernas förändringstakt i denna del. Det som däremot kan kritiseras är lagstiftningsförfarandet i ett vidare perspektiv. Håller det långsamma lagstiftningsförfarande och den relativa återhållsamhet som kännetecknat god svensk rättstradition på att försvagas? Staten har fått väsentligt utökade övervakningsmöjligheter gentemot den enskilde sedan tragedin i USA den 11 september 2001. Många svenska lagförslag har lagts fram som ger ökade möjligheter att använda olika tvångsåtgärder i kampen mot terrorism och annan grov brottslighet. Flera utredningar har pågått parallellt och en övergripande syn på lagstiftningen har saknats, enligt bl.a. Säkerhetspolisen. Risken med en alltför snabb förändringstakt bland sådana lagar är att en översyn saknas, vilket kan medföra negativa konsekvenser för den enskildes rättssäkerhet.

## 5.2.2 Öppenhet

Enligt Peczenik är såväl rättsreglerna som praxis i hög grad tillgängliga för alla i en rättstat. Sekretess är ett undantag, öppenhet en huvudregel. Det är problematiskt med en hemligstämplad verksamhet eftersom få personer har kunskap om och inblick i det samlade underrättelseinformationsflödet samt eftersom allmänheten inte har någon insyn. Slutenheten innebär en ökad fara för missbruk. Försvarets radioanstalts verksamhet går ut på att upptäcka det som spaningsobjekten vill dölja, vilket innebär att verksamhetens karaktär inte tillåter full insyn. Denna slutenhet är ett av FRA-lagens rättssäkerhetsproblem som är svårt att komma till rätta med utan att verksamheten vid myndigheten skadas. När allmänheten inte har någon insyn, ställs det därför extra höga krav på att lagen genererar så rättssäkra beslut som möjligt. Det måste enligt min uppfattning göras genom att de andra delar som påverkar förutsebarheten förstärks.

## 5.2.3 Lagstöd

Rättstatens ordning kräver enligt Peczenik att all myndighetsutövning sker inom rättens ram. Kravet på laglighet enligt Europakonventionens praxis innebär i första hand att inskränkningen måste ha stöd i lag, samt att inskränkningen uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet.

*Kan etern anses fri?* Enligt 2 kap. 6 § RF omfattas inte radiosändningar i skyddet för privatlivet. Europakonventionens regler till skydd för privat- och familjelivet är dock starkare i denna del då uttrycket ”korrespondens” i artikel 8:1 omfattar såväl försändelser med post, telefoniska och telegrafiska kommunikationer samt överföranden av meddelanden med hjälp av radio och datorer. Enligt Europakonventionen föreligger det ingen principiell skillnad mellan avlyssning i etern och avlyssning i kabeln, i båda fallen handlar det om ett ingrepp i den enskildes korrespondens. Europadomstolen i uttalande *Weber och Saravia mot Tyskland* att själva existensen av en lag som tillåter en systematisk hemlig övervakning av kommunikation utgör ett hot mot alla dem som lagen kan tillämpas på, vilket innebär att signalspaningen utgör ett ingrepp i artikel 8:1. Det innebär att Försvarets radioanstalt inte får signalspana under andra förutsättningar än de som framkommer i 8:2, nämligen om signalspaningen har lagstöd och är nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

Innan FRA-lagen antogs av riksdagen så var signalspaningen inte reglerad i lag. Utgångspunkten har istället varit att det är fritt fram att avlyssna all kommunikation i etern, något som ifrågasatts i flera statliga utredningar. Den signalspaning som har bedrivits och fortfarande bedrivs står enligt min uppfattning i strid med Europakonventionens artikel 8 fram tills FRA-lagen träder i kraft. I FRA-lagen innefattas nämligen eterburen kommunikation i begreppet elektroniska signaler. Det innebär således att en tidigare oreglerad verksamhet blir reglerad, vilket naturligtvis är positivt.

Jag delar Tidningsutgivarnas åsikt om att FRA-lagen till viss del står i konflikt med bestämmelserna i TF och YGL, eftersom lagen kan medföra att anonymitetsskyddet bryts om ett samtal mellan en meddelare och journalist spelas in. Jag anser dock inte att det är ett brott mot efterforskningsförbudet om inte uppsåt finns. Regeringen försvarar att inhämtningen inte strider mot YGL och TF eftersom det inte föreligger något *syfte* att efterforska författaren, utgivaren eller meddelaren låter därför rimligt enligt min uppfattning.

Vad gäller frågan om FRA-lagen kan sägas strida mot EG-rätten, angav jag i mina avgränsningar att jag av utrymmesskäl inte kommer att beröra denna fråga. Jag vill dock påpeka att frågan är värd att undersökas närmare, eftersom den, liksom bestämmelserna i TF och YGL, har relevans utifrån laglighetskravet och därmed för förutsebarheten.

## 5.2.4 Exakta och generella rättsregler

Maktutövningen i en rättsstat uppvisar enligt Peczenik en hög grad av förutsebarhet endast om rättsreglerna är tillräckligt exakta och generella. Enligt det minimiskydd som Europadomstolen utvecklat för att en inskränkning skall anses ha lagstöd enligt artikel 8:2 måste arten av de rättstridiga handlingar som kan ge upphov till övervakning framgå. Europadomstolen ansåg i fallet *Weber och Saravia mot Tyskland* att det framgick i den tyska lagen, då det angavs exakt vilka brott som kunde innebära övervakning. I FRA-lagen finns det ingen sådan bestämmelse, utan det anges istället att signalspaning skall bedrivas för kartläggning av "yttre hot" mot landet.

Det ändrade signalspaningsmandatet "yttre hot" (1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet) är betydligt mer omfattande än det gamla begreppet "yttre militära hot". Yttre hot innefattar enligt propositionen allt från väpnade angrepp och internationell terrorism till olika typer av försörjningskriser, ekologiska obalanser, miljöhot, etniska eller religiösa konflikter, stora flyktings- och migrationsrörelser samt valuta- och räntespekulationer. De hot som regeringen anför som grund för ett utvidgat signalspaningsmandat anges i svepande ordalag, vilket många remissinstanser har varit kritiska mot. För att den enskilde skall kunna förutse vad som ger anledning till övervakning och vem som kommer att utsättas för det måste lagens syften vara tillräckligt precisa. Det nya signalspaningsmandatet innebär att väldigt många och vitt skilda företeelser som har sitt ursprung i utlandet (men som kan ha kopplingar till Sverige) omfattas av mandatet. Jag anser inte att regeringens definition av "yttre hot" ger medborgarna en adekvat bild av de omständigheter och villkor under vilka signalspaning får bedrivas. Det framgår inte hur omfattande de hotbilder är som framförs i propositionen. Enligt tidigare utredningar har terroristhotet mot Sverige bedömts som mycket litet, trots att det är ett av huvudargumenten för ett utökat mandat. Är det då rimligt att ge

underrättelsetjänsterna ett så brett mandat som begreppet ”yttre hot” innebär?

När riksdagen antog FRA-lagen beslutade man samtidigt att regeringen senast hösten 2008 skulle återkomma med ytterligare rättssäkerhetsstärkande åtgärder om hur signalspaning skall få bedrivas. Riksdagen krävde då bl.a. att tillämpningen av tillståndsgivningen (inriktning, behov, proportionalitetsbedömning, uppdragsgivare och sökord) skall preciseras ytterligare. Regeringen föreslog därefter att de ändamål för vilka signalspaning får bedrivas skall anges i lag, i stället för i förordning som riksdagen föreslog. Det är mycket positivt att ändamålen anges mer exakt och att de stadgas i lag eftersom det ändrade signalspaningsmandatet är i sin nuvarande form alltför brett. Det har dock inte framkommit om regeringen avser att ändra tillbaka signalspaningsmandatet från ”yttre hot” till ”yttre militära hot”. Förhoppningsvis leder dock den nya propositionen till att syftena med signalspaningen framträder med tillräcklig tydlighet, så att den enskilde kan förutse vad som ger anledning till övervakning och vem som kommer att utsättas för det.

Gränsdragningen mellan polisiär och militär verksamhet är enligt min uppfattning inte heller särdeles tydlig i propositionen, trots att regeringen hävdar det motsatta. Även om lagförslaget innebär att det inom försvarsunderrättelseverksamheten inte får vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom den polisiära verksamheten, så medför dock signalspaningsmandatet att underrättelsetjänsterna kommer att spana på viss brottslig verksamhet. Jag anser inte att gränsdragningen tydliggörs av förarbetena. Snarast består texten av olika argument för och emot, där regeringens slutsats att gränsdragningen tydliggjorts inte på något sätt framstår som självklar. Det är oroande om enskilda kommer att utsättas för en betydligt mer omfattande övervakning från det allmännas sida på grund av en oklar gränsdragning. Regeringen meddelade dock i september 2008 att en utredning skall tillsättas för att se över polis och säkerhetspolisens behov av underrättelser. Förhoppningsvis leder det till en samlad bild av underrättelsebehovet och ett klagörande av vilken underrättelsetjänst som bör syssla med vad.

Ur rättssäkerhetssynpunkt förefaller det också problematiskt att beslutet om att sökord som är direkt hänförligt till en viss fysisk person skall användas eller ej beslutas av självständigt av den organisation som utför avlyssningen. Att de angivna sökorden kan granskas i efterhand påverkar inte min uppfattning. Här kan man exempelvis jämföra med tvångsmedelsanvändning i preventivt syfte, där avlyssningen skall beslutas av en domstol med närvaro av ett särskilt ombud som skall tillvarata den berörde individens rättigheter. I jämförelse med den ordningen framstår skyddsmekanismerna för spaning i tråd som bristfälliga och det är något som FRA-lagen har kritiserats för. Efter massiv kritik backade därför regeringen och meddelade att det skall krävas ett särskilt tillstånd för sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person. Jag anser att

det är ett mycket positivt besked som medför att FRA-lagen i denna del blir mer rättssäker.

Enligt minimiskyddet som Europadomstolen utvecklat för att en inskränkning skall anses ha lagstöd enligt artikel 8:2 skall det också framgå av lagen hur proceduren för att undersöka, använda och lagra inhämtad information ser ut. I domen *Liberty m.fl. mot Storbritannien* kritiserade Europadomstolen den engelska lagen för att det förfarande som skulle tillämpas för att undersöka, lagra eller förstöra material inte hade ansetts på ett sätt som var tillgängligt för allmänheten. I FRA-lagen anges att verksamheten skall fullgöras genom ”inhämtning, bearbetning och analys av information” (2 § 1 st. lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet). Det är därför tveksamt om FRA-lagen uppfyller det minimiskydd Europadomstolen har utvecklat i sin praxis.

Riksdagen beslutade dock i juni 2008 att regeringen senast under hösten skulle återkomma med ytterligare rättssäkerhetsstärkande åtgärder om hur signalspaning skall få bedrivas. Vad gäller proceduren kring hur inhämtad information skall undersökas, lagras och användas meddelade regeringen i september 2008 följande. Det skall införas en hänvisning i FRA-lagen till den lagstiftning som reglerar Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling. Vidare skall Försvarets radioanstalt endast få tillgång till de "trafikstråk" som domstolen bestämmer. I lagen skall det också tydliggöras att Försvarets radioanstalt inte får signalspana mot trafik med både avsändare och mottagare i Sverige. Råmaterial skall inte få sparas i mer än ett år. FRA:s uppdragsgivare begränsas också till regeringen, regeringskansliet och försvarsmakten. Förhoppningsvis preciserar regeringen dessa förslag på ett tillfredställande sätt så att det blir tillgängligt för allmänheten. Om så sker uppfylls förmodligen Europadomstolens minimiskydd i denna del.

De försiktighetsåtgärder som vidtas när informationen kommuniceras med andra myndigheter och andra utomstående myndigheter måste redovisas enligt det minimiskydd Europadomstolen utvecklat. I FRA-lagen anges endast att ”den eller de myndigheter som skall bedriva underrättelseverksamhet får (...) etablera eller upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer” (3 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet) samt att underrättelser skall ”rapporteras till berörda myndigheter” (8 § signalspaningslagen). Den typ av försiktighetsåtgärder som torde krävas enligt Europadomstolens praxis återfinns inte i FRA-lagen. Av avhandlingen har det framkommit att Försvarets radioanstalt använder svensk underrättelseinformation i utbyte mot information från andra länders underrättelsetjänster. Med tanke på att sådan information kan användas på ett sätt som godkänts i Sverige, är det enligt min uppfattning av särskild vikt att villkoren för utbyteshandel med underrättelseinformation tydligt regleras. Det är dock inget regeringen har berört i sitt förslag till förändringar av FRA-lagen.

Enligt det minimiskydd Europadomstolen utvecklat måste det slutligen framgå under vilka omständigheter information får eller måste förstöras. FRA-lagen skiljer sig här från den tyska lagen som Europadomstolen granskade i *Weber och Saravia mot Tyskland* eftersom det inte finns någon reglering i FRA-lagen om hur information skall förstöras, vem som skall övervaka förstörandet eller vilka kontroll- och säkerhetsåtgärder som skall vidtas när information raderats. Regeringen meddelade dock i september 2008 att närmare föreskrifter om förstöring av det material som FRA samlat in skall meddelas framöver. Det innebär förhoppningsvis att FRA-lagen uppnår Europadomstolens minimikrav i denna del.

## 5.2.5 Idealet om likhet inför lagen

Rättsstaten kännetecknas av att maktutövningen i hög grad följer rättsreglerna. Enligt det minimiskydd Europadomstolen utvecklat för att en inskränkning skall anses ha lagstöd enligt artikel 8:2, måste de kategorier av människor som riskerar att utsättas för övervakning definieras.

Eftersom inrikes trafik förmedlas utan att den som kommunicerar kan påverka hur detta sker, kan det inte uteslutas att inrikestrafik blir åtkomlig för FRA. Detta beror på att operatörerna vanligtvis väljer den billigaste transportsträckan, vilket kan medföra att inrikestrafik kommer att gå över landets gräns och tillbaka. Post- och telestyrelsen menar att man inte kan tala om landsgränser på det sättet när det handlar om Internet. Utan att den enskilde är medveten om det så passerar den inhemska trafiken ofta landsgränsen. Vem som får sin kommunikation granskad av staten eller inte är således styrt av slumpen. Vissa individer blir då föremål för granskning och andra inte, trots att kanske inte någon av dem omfattas av syftet med signalspaningen.

FRA-lagen har ingen tydlig definition av vilka som riskerar avlyssning, till skillnad från den tyska lagen i fallet *Weber och Saravia mot Tyskland*. Att avlyssningen gäller kommunikation över landets gränser är en vag formulering, särskilt med tanke på att även mycket av inrikestrafiken kommer att passera gränserna. Det kan ifrågasättas om den kategori av människor som kommer att utsättas för övervakning är tillräckligt förutsebar. Å andra sidan kan man också se det som att alla individer de facto riskerar avlyssning när de kommunicerar elektroniskt, vilket innebär en formell likhet inför lagen. Om det kan anses proportionerligt är dock en annan fråga.

## 5.2.6 Proportionalitetsbedömning

Enligt Europakonventionens artikel 8:2 skall ett ingrepp, förutom att ha lagstöd, vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. Vid bedömningen av nödvändigheten skall proportionalitetsprincipen beaktas, vilket innebär att en avvägning av ingreppets storlek görs mot behovet av ingreppet. Därefter

skall en helhetsbedömning göras, där bl.a. nationens "margin of appreciation" beaktas.

FRA-lagen innebär att människor kommer att få telefonsamtal, e-post och sms analyserade av en myndighet med ett mycket brett mandat. Kan lagens syfte att avvärja yttre hot mot landet anses tillräckligt allvarliga? Flera av de hot som regeringen anfört är enligt mig alltför odefinierade och hotbilderna oklara. Även om signalspaning skulle anses "tillåten" i etern, så innebär det inte per automatik att signalspaning i kabel bör tillåtas. De flesta människor begagnar sig av kabelnätet på ett helt annat sätt än vad etern någonsin använts som. Många människor har större delen av sitt yrkesmässiga och sociala nätverk registrerat på olika databaser, handlar varor och tjänster på Internet och så vidare. Volymen av kommunikation som kan analyseras ökar kolossalt. Den typ av information som skulle bli tillgänglig för analys genom den nya lagen saknar således motstycke jämfört med den information som tidigare sändes genom etern.

Det brittiska övervakningssystemet i *Liberty m.fl. mot Storbritannien* kritiserades av Europadomstolen för sin alltför stora omfattning och tillämplighet. Övervakningssystemet i det brittiska målet är likt den svenska FRA-lagen, eftersom båda i princip kan sägas innebära att varje person som sänder eller tar emot information över landsgränsen riskerar att få sin kommunikation granskad. De som Försvarets radioanstalt skall spana på har dessutom troligtvis kunskap om att skydda sin information, vilket innebär att ingreppet inte tycks proportionerligt i förhållande till den skada ingreppet innebär.

En annan aspekt som påverkar lagens nödvändighet är det faktum att regeringen och Regeringskansliet undantagits från kravet på tillstånd som stadgas i FRA-lagen. Det är också något som ett av justitieråden i Lagrådet ansåg som problematiskt och troligen inte förenligt med Europakonventionen. Regeringen tog till sig den här kritiken och meddelade i september 2008 att tillstånd till *all* signalspaning skall prövas av domstol. Det innebär att signalspaning för regeringens behov också omfattas av tillståndskravet, vilket är ett mycket positivt besked.

Trots de nya förslag som regeringen framförde i september 2008 om att FRA endast skall få tillgång till de "trafikstråk" som domstolen bestämmer samt att det skall tydliggöras i lagen att signalspaning inte får ske mot trafik med både avsändare och mottagare i Sverige, är volymen kommunikation som kan analyseras mycket stor. Det är därför viktigt att regeringen definierar exakt vad begreppet "trafikstråk" innebär och hur denna avgränsning skall ske. Det är sedan upp till domstolen att göra en proportionerlig avvägning över omfattningen, förhoppningsvis med ett bättre underlag om den aktuella hotbilden än den som anges i propositionen. Att man inte avser att spana på avsändare och mottagare i Sverige torde inte ha betydelse på annat sätt än att det minskar antalet personer som riskerar avlyssning. Om dessa personer råkar vara hemmahörande i Sverige eller inte är enligt Europakonventionen oväsentligt eftersom de mänskliga

rättigheterna är universella. Förhoppningsvis leder dock regeringens nya förslag till att intrången i de enskildas fri- och rättigheter sammantaget kan anses proportionerliga i förhållande till de behov som tillgodoses genom ingreppen. En helhetsbedömning skall dock göras där statens ”margin of appreciation” beaktas. Eftersom försvarets underrättelseverksamhet rör vitala statsintressen får man förmoda att Europadomstolen drar sig för att underkänna FRA-lagen med de kommande förbättringarna, även om lagen fortfarande skulle ligga på gränsen för vad som kan anses godtagbart.

## 5.2.7 Domstolarnas oavhängighet

Enligt propositionen skulle Försvarets underrättelsenämnd utfärda tillstånden till signalspaning. För att det inte skulle uppstå konflikter mellan myndighetens tillståndsgivande och kontrollerande funktion, tydliggjordes tillståndsenhetens sammansättning i lagen enligt Lagrådets rekommendationer. Tillståndsenheten och kontrollenheten skall enligt propositionen vara åtskilda och ha domstolsliknande sammansättningar. Enligt regeringens nya förslag från september 2008 skall dock tillstånd till all signalspaning prövas av en domstol. Detta är mycket bättre utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, eftersom en domstol torde vara mer oavhängig än en tillståndsenhet hos Försvarets underrättelsenämnd.

Peczenik tycks utgå från att det skall finnas möjligheter till rättslig prövning av myndighetsbeslut. För att frågan om domstolarnas oavhängighet skall kunna diskuteras när det handlar om kontrollen av verksamheten, så måste det finnas möjligheter till prövning av besluten. Ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 Europakonventionen innebär att det medger en tillfredsställande prövning av ett klagomål. Frågan om efterföljande underrättelse är enligt Europadomstolen sammanlänkat med möjligheten till effektiva skyddsmekanismer mot maktmissbruk. Regeringens påstående att den enskilde kan anmäla saken till åtal eller väcka talan om skadestånd på grundval av straffrättsbestämmelserna i Brottsbalkens kapitel 4 faller platt med tanke på att det inte föreligger någon underrättelseskyldighet från myndighetens sida. Hur skall en enskild kunna anmäla något som han eller hon inte har någon vetskap om?

Sverige fälldes av Europadomstolen i fallet *Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige* på grund av att de tillgängliga rättsmedlen, varken var för sig eller tillsammans, kunde anses effektiva enligt Europakonventionens artikel 13. De tillgängliga rättsmedlen var JO, JK, Registernämnden och Datainspektionen. I FRA-lagen är de tillgängliga rättsmedlen desamma som i ovanstående mål, skillnaden att de kompletteras av Försvarets underrättelsenämnd som kan besluta om att viss inhämtning skall upphöra samt att upptagning av inhämtade uppgifter skall förstöras. Det finns dock ingen formell anmälmöjlighet till nämnden för den enskilde som ansett sig ha blivit utsatt för övergrepp. Enligt signalspaningslagen kan beslut enligt lagen inte heller överklagas. Regeringens drog i propositionen slutsatsen att, mot bakgrund av verksamhetens speciella karaktär, den



kontroll som Försvarets underrättelsenämnd skall utöva och tillsyn JO, JK och Datainspektionen utövar sammantaget innebär att kravet på effektiva rättsmedel är tillgodosett. Det är en slutsats som jag anser kan ifrågasättas mot bakgrund av Europadomstolens praxis. Enskilda som misstänker att de har blivit föremål för otillåten avlyssning saknar således möjlighet att få ut information om de blivit avlyssnade eller att få sitt fall rättsligt prövat. Detta står i strid med rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 13 Europakonventionen.

FRA-lagen har även i denna del blivit skarp kritiserad. Regeringen hörsammade till slut kritiken när man i september 2008 presenterade förbättringarna av FRA-lagen. Enligt regeringens nya förslag skall en underrättelseskyldighet till enskilda införas. En enskild skall också kunna begära att Försvarets radioanstalt undersöker om verksamhet avseende honom eller henne har skett i enlighet med lag. Kontrollmyndighetens självständighet och förutsättningar för rättslig efterhandskontroll skall förstärkas, vilket innebär att kontrollmyndigheten blir mer oavhängig. Även tillståndsenhetens oavhängighet har förstärkts, då tillståndsenheten skall utgöras av en domstol istället för en domstolsliknande nämnd. Dessa förslag torde sammantaget leda till att FRA-lagen blir förenlig med rätten till ett effektivt rättsmedel, vilket är såklart mycket positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

## 5.2.8 Materiell rättssäkerhet

Den på lagen baserade förutsebarheten måste också, enligt Peczeniks modell, jämkas samman med etiska värden som ytterst sett beror på vad som är gott för människor. Besluten måste således vara förenade med hänsynstagande till andra värden på ett förnuftigt sätt för att materiell rättssäkerhet skall anses råda. Det är något som varje beslutsfattare har att ta hänsyn till. När underrättelsetjänsten byter information med andra länders underrättelsetjänster, är det mycket viktigt att beslutsfattaren beaktar arten av den känsliga informationen, vad den kan användas till och till vilken typ av land informationen lämnas ut till. Det har i avhandlingen framkommit att det kan finnas möjligheter att Försvarets radioanstalt i vissa fall kan byta information med diktaturer, vilket är anmärkningsvärt. För att materiell rättssäkerhet skall uppnås är det därför upp till varje beslutsfattare att göra en väl genomförd etisk bedömning i det specifika fallet där extra hänsyn tas till att det handlar om hemliga och mycket integritetskränkande åtgärder som berör ett stort antal människor. Därför är det extra välkommet att tillstånd till all signalspaning samt sökbegrepp hänförliga till en viss fysisk person skall genomgå en domstolsprövning enligt regeringens nya förslag. Enligt regeringens nya förslag skall också kontrollorganen vid kontrollstationen 2012 göra en bedömning av huruvida FRA:s verksamhet bedrivits på ett etiskt riktigt sätt, vilket torde bidra till mer materiellt rättssäkra beslut.

## 6 Sammanfattande slutsatser

Rättssäkerheten är en grundläggande förutsättning för en rättstat och för ett demokratiskt samhälle. Vad händer när en stat får tillgång till ett omfattande kontrollsystem där individen ständigt övervakas? Det handlar inte bara om att staten riskerar medborgarnas förtroende, utan också om den skada övervakningsmöjligheterna *kan* innebära i en framtid vi inte har någon kunskap om. Ibland måste dock staten inskränka individens fri- och rättigheter för att skydda kollektivet i det demokratiska samhället. Vissa inskränkningar av integritetsskyddet är nödvändiga för att tillförsäkra medborgarna ökad trygghet och säkerhet mot yttre och inre hot. Det är en svår avvägning där rättssäkerheten är central för att systemet inte skall leda till missbruk av makten.

Det finns en hel del kritik att rikta mot FRA-lagens tillkomsthistoria. Förarbetena är svåra att förstå och det påverkar möjligheterna till en helhetsbedömning. Enligt min uppfattning har FRA-lagen, liksom ett antal andra övervakningslagar som tillkommit efter den 11 september 2001, arbetats fram alltför snabbt och utan att tillräcklig fokus lagts på rättssäkerhetsproblematiken. Reglernas förändringstakt påverkar förutsebarheten och det är oroande om den relativa återhållsamhet som kännetecknat god svensk rättstradition försvagas. Lagar som utgör ingrepp i den enskildes fri- och rättigheter bör i stället arbetas fram i långsam takt, där ett fullgott underlag ligger till grund för ett beslut. En alltför snabb förändringstakt kan medföra att en översyn saknas, vilket i sin tur kan innebära negativa konsekvenser för den enskildes rättssäkerhet. Det tycks generellt ha funnits en bristande kunskap/insikt om konsekvenserna dessa lagar för med sig för den enskildes säkerhet och tilltro till statsmakterna.

På grund av verksamhetens natur finns det inte så stora möjligheter till allmän insyn i den verksamhet Försvarets radioanstalt bedriver. Med detta i åtanke är det extra viktigt att de andra delar som påverkar förutsebarheten, och därmed rättssäkerheten, förstärks. Det är positivt att vi nu får en lagreglerad signalspaning i etern, eftersom den oreglerade signalspaning som har bedrivits och fortfarande bedrivs i etern står i strid med Europakonventionens artikel 8.

Rättsreglerna skall vidare vara exakta och generella. För att den enskilde skall kunna förutse vad som ger anledning till övervakning och vem som kommer att utsättas för det måste lagens syften vara tillräckligt precisa. Regeringens definition av ”yttre hot” ger inte en adekvat bild av de omständigheter och villkor under vilka signalspaning får bedrivas och hotbildernas omfattning framgår inte. Förhoppningsvis leder den nya propositionen som skall komma senare under året till att syftena med signalspaningen framträder med tillräcklig tydlighet. Än så länge har det dock inte framkommit om mandatet ”yttre hot” kommer att ges en snävare

innebörd, även om regeringens nya förslag generellt indikerar att reglerna kommer ges en mer exakt innebörd.

Jag anser inte heller att gränsdragningen mellan polisiär och militär verksamhet tydliggörs av förarbetena, vilket kan leda till att enskilda utsätts för en betydligt mer omfattande övervakning från det allmännas sida. En utredning skall dock enligt regeringens nya förslag tillsättas för att se över polis och säkerhetspolisens behov av underrättelser, vilket förhoppningsvis leder till en samlad bild av underrättelsebehovet. Ett klagande av vilken underrättelsetjänst som bör syssla med vad är dock önskvärt.

Vidare använder Försvarets radioanstalt svensk underrättelseinformation i utbyte mot information från andra länders underrättelsetjänster, vilket enligt min uppfattning innebär att det är extra viktigt att villkoren för utbyteshandel blir tydligt reglerade. Detta är dock inget regeringen har berört i sitt förslag till förändringar av FRA-lagen. Det finns inte heller någon tydlig definition i FRA-lagen av vilka som riskerar avlyssning, vilket påverkar förutsebarheten. Förhoppningsvis kommer det att åtgärdas i den kommande propositionen, även om det är svårt att dra några slutsatser i denna del utifrån den knapphändiga information som hittills presenterats av regeringen.

Domstolarnas oavhängighet har slutligen förstärkts i och med att kontrollmyndigheten blivit mer självständig och genom att tillstånd till all signalspaning skall beslutas av en domstol. Regeringens förslag om att kontrollorganen vid kontrollstationen 2012 skall göra en bedömning av huruvida FRA:s verksamhet bedrivits på ett etiskt riktigt sätt torde dessutom bidra till mer materiellt rättssäkra beslut.

Det är mycket positivt att signalspaningen blir föremål för en tydligare reglering enligt regeringens nya förslag och att rätten till ett effektivt rättsmedel förstärks. Regeringens nya proposition som skall presenteras senare under hösten leder troligtvis till att intrången i de enskildas fri- och rättigheter sammantaget kan anses acceptabla utifrån de mänskliga rättigheter som stadgats i svensk lag, även om det finns risk för att det kvarstår en del brister rörande FRA-lagens förutsebarhet enligt Peczeniks rättssäkerhetsbegrepp. Det kan, trots förändringarna, fortfarande finnas dubier rörande bl.a. proportionaliteten av ingreppen enligt Europakonventionens artikel 8. En helhetsbedömning skall dock göras, där nationens "margin of appreciation" beaktas. Det torde enligt min uppfattning leda till att FRA-lagen, inkluderat de kommande förändringarna, sammantaget kan anses godtagbar utifrån ett konventionsrättsligt perspektiv.

# Källförteckning

## Offentligt tryck

- Fö 2001:03 Utredningen om översyn av Försvarets radioanstalt.
- Dir 2001:120 Samhällets beredskap och förmåga inför omfattande terroristattentat och andra likartade extraordinära händelser i Sverige.
- Ds 2005:30 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.  
SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter.  
SOU 1992:110 Information och den nya informationsteknologin – straff- och processrättsliga frågor m.m.
- SOU 2003:30 Försvarets radioanstalt – en översyn.  
SOU 2003:32 Vår beredskap efter den 11 september.  
SOU 2003:34 Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst. Integritet – Effektivitet.
- SOU 2004:114 Vissa tryck- och yttrandefrihetsrättsliga frågor.  
SOU 2006:98 Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel.  
SOU 2007:22 Skyddet för den personliga integriteten.
- Prop. 1975/76:209 Om ändring i regeringsformen.  
Prop. 1987/88:65 Om vissa ändringar i reglerna om tvångsmedel.  
Prop. 2005/06:177 Åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.
- Prop. 2005/06:178 Hemlig rumsavlyssning.  
Prop. 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.  
Prop. 2006/07:133 Ytterligare rättssäkerhetsgarantier vid användandet av hemliga tvångsmedel m.m.
- Bet. 2006/07:FöU10 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.  
Bet. 2007/08:FöU14 Lag om signalspaning m.m.  
Bet. 2007/08:FöU15 Lag om signalspaning m.m. (förnyad behandling)

Riksdagens protokoll 2006/07:130.  
Riksdagens protokoll 2007/08:131.  
Riksdagens protokoll 2007/08:132.

Remissvar från Datainspektionen, 070104.  
Remissvar från Ekobrottsmyndigheten, Dnr. EBM D-2005/0555, 051103.  
Remissvar från Ekobrottsmyndigheten, 070104.  
Remissvar från Forskningspolitiska institutet vid Lunds universitet, 051017.  
Remissvar från IT-företagen, 051028.  
Remissvar från Justitiedepartementet, 061219.  
Remissvar från Justitiekanslern, Dnr. 8425-06-80, 070104.  
Remissvar från Kammarrätten i Stockholm, 070105.  
Remissvar från Post- och telestyrelsen, Dnr. 05-9849, 051027.  
Remissvar från Registernämnden, 070104.  
Remissvar från Rikspolisstyrelsen, Dnr. RÄS-005-3430/05, 051107.  
Remissvar från Rikspolisstyrelsen, Dnr. VS-009-162/07, 070108.  
Remissvar från Säkerhetspolisen, Dnr. AD 001-06170-05, 051102.  
Remissvar från Säkerhetspolisen, Dnr. AD 001-00148-07, 070104.  
Remissvar från Tidningsutgivarna, oktober 2005.  
Remissvar från Vetenskapsrådet, Dnr. 112-2005-7968, 051025.  
Remissvar från Åklagarmyndigheten, Dnr. ÅM-D 2005/1837, 051031.

## Övrig litteratur

A. Andersson, Jens m.fl., *Internet*, Studentlitteratur, Lund, 2008.

af Trampe, Anna. *Demokratiuppfattning och individens rättsskydd*. SvJT 1987, s. 187-199.

Allgårdh, Olof, m.fl., *EU och EG-rätten*, 4 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2004.

Axberger, Hans-Gunnar. *Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar: En rättspolitisk utvärdering av lagstiftaren mot ekonomisk brottslighet*. Allmänna Förlaget, Stockholm, 1988.

Beyer, Claes. *Rättssäkerhet – en formsak*. JT 1990-91, s. 389-402.

Danelius, Hans. *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. 3 uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2007.

Frändberg, Åke. *Om rättssäkerhet*. JT 2000-01, s. 269-280.

Jareborg, Nils, *Straffideologiska fragment*, Iustus Förlag, Stockholm, 1992.

Jönsson, Martin (2005), *Försvarets radioanstalt : 2003–2004*.  
Journalistförbundet, Stockholm, 2005.

Peczenik Aleksander. *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*. Fritzes förlag AB, Göteborg, 1995.

Sandgren, Claes. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare*. 2 uppl. Norstedts juridik, Stockholm, 2007.

Schwartz, Oscar. *Alternativ till Bodströmsamhället*, Rapport, Timbro, 2008.

Strömberg, Håkan, *Sveriges författning*, Studentlitteratur, Lund, 2003.

Zila, Josef. *Om rättssäkerhet*. SvJT 1990, s. 284-305.

### **Tidningsartiklar (elektroniska och tryckta)**

Agrell, Wilhelm, *Avlyssningen har tappat sin hemliga karaktär*, Göteborgs-Posten, <http://www.gp.se/gp/jsp/Crosslink.jsp?d=114&a=438352>, publicerad 080814, hämtad 080910.

Arenander, Inger, *Uteslutet att behålla kritiserad FRA-lag*, Sveriges radio, <http://www.sr.se/Ekot/artikel.asp?artikel=2262428>, publicerad 080820, hämtad 080910.

Bergman, Lisa, *Sverige efter 11 september*, Fokus nr. 37, 2008, s. 22-31.

Bergman, Lisa, *Spelet om FRA*, Fokus, nr. 38, 2008, s. 20-31.

Ewenfeldt, Björn m.fl., *Stora mediehus kan avlyssnas av FRA*, Dagens Nyheter, publicerad 080617, hämtad 080710.

J. Flyghed m.fl., *"FRA-lagen medför massiv kartläggning av oskyldiga"*, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=572&a=823492>, Dagens Nyheter, publicerad 080903, hämtad 080917.

Hernadi, Alexandra, *FRA-protester utanför riksdagen*, Svenska Dagbladet, [http://www.svd.se/nyheter/inrikes/artikel\\_1378779.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/artikel_1378779.svd), publicerad 080618, hämtad 080710.

Jacobsson, Susanne, *FRA-lagen anmäls till EU-kommissionen*, Dagens Nyheter, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=815019>, publicerad 080813, hämtad 080813.

Jonsson, Gunnar, *Bäddat för strid om avlyssning*, Dagens Nyheter, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=1042&a=778815>, publicerad 070305, läst 080710.

Klum, Anita, *Den enskilda integriteten – en viktig mänsklig rättighet*, .  
<http://www.humanrights.se/Default.aspx?documentId=437>, MR-info från  
Fonden för mänskliga rättigheter, nr. 1/07, hämtad 080911.

Leissner, Maria, m.fl., *Regeringen måste nu backa om FRA-lagen*, Dagens  
Nyheter, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=572&a=804272>,  
publicerad 080714, hämtad 080714.

Nandorf, Tove, *Helomvändning för regeringen*, Dagens Nyheter, 080926,  
s. A8-9.

Nandorf, Tove, *Nya beskeden om FRA tystar inte bloggare*,  
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=833149>, Dagens Nyheter,  
publicerad 080926, hämtad 081015.

Nilsson, Isabelle, *Du går inte säker här längre*,  
<http://www.humanrights.se/Default.aspx?documentId=340>, MR-info från  
Fonden för mänskliga rättigheter, nr. 2/06, hämtad 080710.

Nilsson, Owe, *S och mp lämnar v utanför FRA-motion*,  
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=836915>, Dagens Nyheter,  
publicerad 081006, hämtad 081015.

Olsson, Tobias, *Bloggosfären i uppror över FRA-lag*, Svenska Dagbladet,  
[http://www.svd.se/nyheter/inrikes/artikel\\_1361165.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/artikel_1361165.svd), 080613, hämtad  
080910.

Tolgfors, Sten, *FRA spanar inte på enskilda svenskar*, Svenska Dagbladet,  
[http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/artikel\\_1496131.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/artikel_1496131.svd), publicerad  
080728, hämtad 080910.

TT, *”FRA-lagen strider mot EU-rätten”*, Svenska Dagbladet,  
[http://www.svd.se/nyheter/inrikes/artikel\\_1557589.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/artikel_1557589.svd), publicerad 080813,  
hämtad 080904.

TT, *S- och mp-motion: Riv upp FRA-lagen*,  
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?a=836897>, Dagens Nyheter,  
publicerad 081006, hämtad 081015.

TT, *”Sverige blir mest extremt i hela världen”*, Aftonbladet,  
<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article2703725.ab>, publicerad 080617,  
hämtad 080902.

Åberg, Anna, *Bloggarna leder striden mot FRA-lag*, Dagens Nyheter,  
<http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=147&a=779582>, publicerad  
080614, hämtad 080910.

Åberg, Anna, ”Systemet kommer inte att fånga några terrorister”, Dagens Nyheter, <http://www.dn.se/DNet/jsp/polopoly.jsp?d=1042&a=794784>, publicerad 080617, hämtad 080710.

Åkesson, Ingvar, *FRA kan inte spana på folket*, Svenska Dagbladet, [http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/artikel\\_1413419.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/artikel_1413419.svd), publicerad 080629, hämtad 080915.

## Övrigt elektroniskt

Amnesty International, *Kommentarer avseende ”FRA-lagen”*, [www2.amnesty.se/externt/aiglobal.nsf/\(sidor\)/9F986A6DB4ABC29FC12574C40073200B/\\$file/FRA.pdf](http://www2.amnesty.se/externt/aiglobal.nsf/(sidor)/9F986A6DB4ABC29FC12574C40073200B/$file/FRA.pdf), publicerad september 2008, hämtad 080929.

Carl Bildts blogg, *Fortfarande öarligt och lögnaktigt*, <http://carlbildt.wordpress.com/2008/09/page/2/>, publicerad 080915, hämtad 081002.

Centrum för rättvisas klagomål till Europadomstolen, [http://www.centrumforrattvisa.se/images/File/FRA/FRA\\_ECHR\\_080714.pdf](http://www.centrumforrattvisa.se/images/File/FRA/FRA_ECHR_080714.pdf), publicerad 080714, hämtad 080718.

Eter (fysik), <http://eter.fysik.sv.wikiax.biz/>, hämtad 080915.

European Federation of Journalists, *EFC Condemns Surveillance Law in Sweden*, <http://europe.ifj.org/en/articles/efj-condemns-surveillance-law-in-sweden>, publicerad 080619, hämtad 080904.

Rapport, *FRA - tre bokstäver som skakade Sverige*, <http://svt.se/svt/play/video.jsp?a=1245232>, SVT2, 080914 kl. 20.00.

Regeringens hemsida, *Alliansen enig om stärkt integritet, tydligare reglering och förbättrad kontroll i kompletteringar till signalspaningslagen*, <http://www.regeringen.se/sb/d/10911/a/112332>, publicerad 080925, hämtad 080926.

Svenska Helsingforskommittén för Mänskliga rättigheter, *FRA-förslaget bör omarbetas*, <http://www.sch.se/sv/4/110/1291/>, publicerad 080716, hämtad 080929.

Tidningsutgivarna, *TU om Signalspaningslagen: Positivt förslag - men källskyddet måste säkras!*, <http://www.tu.se/articletemplate.asp?version=107107>, publicerad 081010, hämtad 081011.



## **Intervju**

A. Andersson, Jens, universitetsadjunkt i elektro- och informationsteknik vid Lunds universitet, 080924.

## **Övrigt**

Agrell, Wilhelm, *Anförande vid Medborger- og forbrugerudvalget*, Reykjavik, 080924.

# Rättsfallsförteckning

## Europadomstolen

*Amann mot Schweiz*, [GC], no. 27798/95, ECHR 2000-II, (000216).

*Huvig mot Frankrike*, 176-B, (900424).

*Klass m.fl. mot Tyskland*, 28, (780906).

*Kopp mot Schweiz*, Rep. 1998-II, fasc. 67, (980325)..

*Liberty m.fl. mot Storbritannien*, no. 58243/00 (Sect. 4), (080701).

*Malone mot Storbritannien*, 82, (840802).

*Prado Bugallo mot Spanien*, no 58496/00 (Sect. 4), (030218).

*Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*, no. 62332/00 (Sect. 2), ECHR 2006 VII (060606).

*Silver m.fl. mot Förenade Konungariket*, 61, (830325).

*Valenzuela Contreras mot Spanien*, Rep. 1998-V, fasc. 83, (980730).

*Weber och Saravia mot Tyskland*, no. 54934/00, ECHR 2006-XI (060629).