



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Lovisa Häckner Posse

## **På spaning efter moralen**

*En undersökning av moralfilosofiska argument i förarbetena till FRA-lagstiftningen*

LAGM01 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Lena Wahlberg

Termin för examen: Period 1 VT16

# Innehållsförteckning

Summary	1
Sammanfattning	2
Förord	3
Förkortningar	4
1. <b>Inledning</b>	5
1.1. Bakgrund	5
1.2. Syfte och frågeställningar	5
1.3. Avgränsningar	7
1.4. Metod och perspektiv	8
1.5. Material	11
1.6. Terminologi	13
1.7. Forskningsläge	13
1.8. Disposition	15
2. <b>Gällande rätt</b>	16
2.1. FRA och innebörden av signalspaning	16
2.2. Tillstånd och tillsyn	18
3. <b>Moralfilosofisk bakgrund</b>	21
3.1. Introduktion	21
3.2. Utilitarismen och skyddet för den personliga integriteten	21
3.2.1. <i>Utilitarismen</i>	21
3.2.2. <i>Några utilitaristiska argument för och emot skyddet för den personliga integriteten</i>	24
3.3. Icke-utilitaristiska argument för och emot skyddet för den personliga integriteten	26
3.4. Förarbetena om skyddet för personlig integritet: Vilka frågor bör ställas?	29
3.5. Utilitarismen om insyn i underrättelseverksamheten	30
3.6. Icke-utilitaristiska teorier om insyn i underrättelseverksamheten	34
3.7. Förarbetena om insyn i underrättelseverksamheten: Vilka frågor bör ställas?	35
4. <b>Analys av FRA-lagstiftningens förarbeten</b>	37
4.1. Introduktion	37
4.2. Förarbetena om skyddet för den personliga integriteten	38
4.2.1. <i>Har integritetsskyddet ett instrumentellt eller ett intrinsiskt värde?</i>	38
4.2.2. <i>Förekomsten av utilitaristiska konsekvensbedömningar</i>	42
4.2.3. <i>Innebörden av personlig integritet: När har ett integritetsintrång ägt rum?</i>	47
4.3. Förarbetena om medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten	52
4.3.1. <i>Förarbetena om huruvida insyn eller slutenhet bör prägla FRA:s arbete</i>	52
4.3.2. <i>Förarbetena om förtroendet för och kontrollen av FRA:s personal</i>	54
4.3.3. <i>Sammanfattning av förarbetenas syn på insyn i underrättelseverksamheten</i>	55
4.4. Sammantaget om förarbetenas moralfilosofiska argumentation	57
5. <b>Förarbetenas moralfilosofiska underbyggnad i ett rättssäkerhetsperspektiv</b>	59
6. Käll- och litteraturförteckning	63

# Summary

In this thesis I examine moral philosophical arguments and values in the government bill *proposition 2006/07:63 - En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* and the Swedish Government Official Report *SOU 2003:34 – Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst Integritet – Effektivitet (del I och II)*, using text analysis. More specifically, I examine whether these documents contain utilitarian and non-utilitarian arguments and values with regard to privacy and transparency in the operation of intelligence agencies. The aim is to determine whether the moral philosophical basis in these documents is clear. Moreover, the paper discusses whether the potential lack of clarity poses a problem for an effective rule of law.

First, I briefly describe applicable laws on intelligence-gathering by interception of signals carried out by the Swedish intelligence agency FRA. Secondly, I give a philosophical background, presenting some utilitarian and non-utilitarian arguments for and against respect for privacy and for and against transparency in the operation of intelligence agencies. I then proceed to analyze the documents mentioned above.

The thesis concludes that the documents are characterized by a lack of clarity with regard to the legislator's and the government committee's moral view on privacy and transparency in the operation of intelligence agencies. One of the main reasons to the lack of clarity, it seems, is the absence of reasonable clarifications of *why* the legislator and the government committee consider privacy and secrecy in the operation of FRA to be important. For instance, it is unclear whether the legislator's and the government committee's moral view is value-monistic or value-pluralistic, and whether intrinsic or instrumental values are ascribed to privacy and/or transparency. Moreover, it is unclear whether the legislator's and the government committee's promotion of proportionality assessments is the result of a utilitarian view or a non-utilitarian consequentialist view on privacy and transparency in the operation of intelligence agencies. Lastly, the paper concludes that the documents *might* contain arguments and values representing different moral theories.

I claim that the lack of clarity might threaten the rule of law. Particularly, I argue that legislation must be based on solid theoretical frameworks, in order for citizens and groups outside the legislative sphere to understand the legislation and to fully participate in the political discourse.

# Sammanfattning

I detta arbete undersöker jag, genom att använda textanalys, förekomsten av moralfilosofiska argument och värderingar i proposition 2006/07:63 - *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* och i SOU 2003:34 - *Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst Integritet – Effektivitet (del I och II)*. Mer konkret undersöker jag om dessa dokument innehåller utilitaristiska respektive icke-utilitaristiska argument och värderingar med avseende på personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten. Syftet är att undersöka om den moralfilosofiska basen i dessa förarbeten är tydlig. Arbetet diskuterar även potentiella moralfilosofiska oklarheter i förarbetena utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Inledningsvis ges en kortare presentation av gällande rätt vad avser FRA:s signalspaning. Därefter ges en moralfilosofisk bakgrund, i vilken utilitaristiska och icke-utilitaristiska argument för och emot skyddet för personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten presenteras. Efter detta analyseras ovan nämnda förarbeten.

Analysen leder fram till slutsatsen att förarbetena präglas av otydlighet vad gäller lagstiftarens respektive utredarens moralfilosofiska syn på personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten. En central orsak till detta förefaller vara att det i förarbetena saknas motiveringar till varför lagstiftaren och utredaren anser att personlig integritet bör skyddas och motiveringar till varför FRA:s arbete bör präglas av sekretess. Det är exempelvis otydligt om lagstiftaren respektive utredaren innehar en värdemonistisk eller en värdepluralistisk syn på de intressen som förekommer i förarbetena, liksom om personlig integritet och insyn i underrättelseverksamheten tillskrivs intrinsikala eller instrumentella värden. Det är vidare svårt att fastställa huruvida lagstiftarens respektive utredarens förespråkande av proportionalitetsbedömningar ger uttryck för en utilitaristisk eller en icke-utilitaristisk konsekvensetisk syn på personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten. Förarbetena lämnar det öppet för tolkningen att lagstiftarens och utredarens resonemang vilar på *olika* teoretiska baser.

Jag argumenterar för att otydligheten är problematisk utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Framst då motiven bakom en lagstiftningsåtgärd bör vila på en solid teoretisk bas för att medborgare och icke-styrande grupper ska ges en verklig chans att delta i det politiska samtalet.

# Förord

Jag vill tacka min handledare Lena Wahlberg, som under författandet av detta examensarbete bistått mig med mycket givande synpunkter och perspektiv. Tack även till Alexander, för att du tålmodigt bollat tankar och idéer med mig under arbetets och utbildningens gång. Tack slutligen till Aida, Hanna, Måns, Niklas och Victoria, för alla raster och för alla dagar och kvällar i chatten.

Lovisa Häckner Posse  
Maj 2016

# Förkortningar

<b>Förkortning</b>	<b>Utläses</b>
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU-stadgan	Europeisk unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FRA	Försvarets radioanstalt
Prop.	Proposition
SIUN	Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten
SOU	Statens offentliga utredningar

# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

År 2009 trädde den s.k. FRA-lagstiftningen<sup>1</sup> i kraft i Sverige. Lagstiftningsåtgärden föregicks av en stor mängd reaktioner från civilsamhället<sup>2</sup>, akademien<sup>3</sup> och politiker<sup>4</sup>. Många föreföll ha starka åsikter om lagstiftningen, vilken gav staten utökade möjligheter att utöva s.k. signalspaning. En anledning till att lagförslaget fick mycket uppmärksamhet är att det aktualiserade frågor om innebörden och behovet av personlig integritet och om insyn i statens respektive medborgares aktiviteter.

Detta arbete undersöker vilka moralfilosofiska synsätt, om några, som kommer till uttryck i förarbetena till FRA-lagstiftningen. Att undersöka de moralfilosofiska ställningstagandena som föranlett en lagstiftningsåtgärd är, i min mening, högst relevant för rättsvetenskapen. Genom att undersöka lagstiftarens moralfilosofiska värderingar synliggörs delar av de synsätt och normer som präglar maktutövningen. Detta synliggörande kan dels underlätta förståelsen för varför gällande rätt ser ut på ett visst sätt, dels vara till hjälp då gällande rätt utvärderas och utvecklas. Om motiven bakom en lag framstår som enhetliga och systematiska är det lättare för medborgare och icke-styrande grupper att delta i det politiska samtalet. Om motståndarens position är otydlig eller ständigt skiftar är det svårt, om inte omöjligt, att föra en seriös argumentation.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med detta arbete är att, med hjälp av textanalys och utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, analysera förarbetena till FRA-lagstiftningen. Mer konkret är arbetets syfte att utröna om det är möjligt att fastställa om förarbetena till FRA-lagstiftningen baseras på ett utilitaristiskt eller ett icke-utilitaristiskt synsätt på personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten, och om det finns en tydlig moralfilosofisk bas i förarbetenas argumentation. Att undersöka den moralfilosofiska basen i förarbetena kan bl.a. öppna upp för diskussioner om huruvida argumenten däri

---

<sup>1</sup> FRA är en förkortning av Försvarets radioanstalt. Med "FRA-lagstiftningen" avses, i detta arbete, de lagändringar och den nya lag som följde av proposition 2006/07:63 - *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* och SOU 2003:34 - *Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetsjänst Integritet – Effektivitet (del I och II)*. Lagändringarna som följde av förarbetena kallas ofta för "FRA-lagen" men utgör i själva verket en ny lag och flertalet lagändringar.

<sup>2</sup> Se bl.a. Kallin, Jenny: "FRA-protester utanför riksdagen". I: *Svenska dagbladet*, 18 juni 2008. <http://www.svd.se/fra-protester-utanfor-riksdagen> (Hämtad: 2016-05-11).

<sup>3</sup> Se bl.a. Nygren, Leif: "FRA-lagen medför massiv kartläggning av oskyldiga". I: *Dagens nyheter*, 9 september 2008. <http://www.dn.se/debatt/fra-lagen-medfor-massiv-kartlaggning-av-oskyldiga/> (Hämtad: 2016-05-11).

<sup>4</sup> Se bl.a. Ohlsson, Birgitta m.fl.: "Regeringen måste nu backa om FRA-lagen". I: *Dagens nyheter*, 13 juli 2008. <http://www.dn.se/debatt/regeringen-maste-nu-backa-om-fra-lagen/> (Hämtad: 2016-05-11).

är etiskt godtagbara. Undersökningen kan även öppna upp för diskussioner om vilka orsakerna är till eventuella otydligheter i den moralfilosofiska argumentationen, samt diskussioner om vilka konsekvenserna kan bli av eventuella otydligheter i förarbetenas moralfilosofiska argumentation.

Att kategorisera moralfilosofiska argument och värderingar som endera utilitaristiska eller icke-utilitaristiska innebär förstås en grov förenkling av flertalet moralfilosofiska teorier. Att jag valt att göra denna avgränsning har flera anledningar. Den främsta är att jag, av tids- och utrymmesbrist, inte har haft möjlighet att utförligt studera förarbetena utifrån en rad olika moralfilosofiska teorier. Jag har därför funnit det nödvändigt att fokusera på en moralfilosofisk teori, närmare bestämt på utilitarismen. De värderingar och argument som inte är att kategorisera som utilitaristiska har således förts samman under etiketten icke-utilitaristiska värderingar och argument. Arbetets syfte är inte primärt att skilja mellan *olika* icke-utilitaristiska värderingar och argument i förarbetena, utan främst att skilja de icke-utilitaristiska från de utilitaristiska.

Att avstamp tagits i utilitarismen har att göra med min hypotes att konsekvensetiska värderingar och argument förekommer i många samtida svenska förarbeten och lagar, och att utilitarismen är den vanligaste konsekvensetiska teorin. Det bör dock poängteras att denna hypotes är obeprövad; den har inte, på vetenskapligt sätt, prövats av mig tidigare, och jag har heller inte tagit del av någon forskning som prövat den. Hypotesen är istället resultatet av min tid på juristprogrammet, och de studier av förarbeten och lagtext som jag företagit där. Vidare är utilitarismen en moralfilosofisk teori som förekommit och diskuterats i undervisningen och i kurslitteraturen under min tid på juristprogrammet vid Lunds universitet, bl.a. under kurser i allmän rättslära och rättshistoria.

Arbetets frågeställningar, genom vilka jag hoppas uppfylla ovanstående syften, är således följande:

- I vilken utsträckning förekommer *utilitaristiska* värderingar och argument i förarbetena till FRA-lagstiftningen med avseende på *skyddet för personlig integritet*?
- I vilken utsträckning förekommer *icke-utilitaristiska* värderingar och argument i förarbetena till FRA-lagstiftningen med avseende på *skyddet för personlig integritet*?
- I vilken utsträckning förekommer *utilitaristiska* värderingar och argument i förarbetena till FRA-lagstiftningen med avseende på *medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten*?
- I vilken utsträckning förekommer *icke-utilitaristiska* värderingar och argument i förarbetena till FRA-lagstiftningen med avseende på *medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten*?
- Är det möjligt att fastställa om förarbetena till FRA-lagstiftningen baseras på ett utilitaristiskt eller ett icke-utilitaristiskt synsätt vad gäller synen på personlig integritet och insyn i underrättelseverksamheten, och finns det en tydlig moralfilosofisk bas i argumentationen?



Det är således min förhoppning att det, genom att först undersöka om det förekommer utilitaristiska och icke-utilitaristiska argument i de studerade förarbetena, ska vara möjligt att slutligen avgöra om det i förarbetena framträder ett tydligt synsätt på personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten. Jag har därför valt att placera den mer övergripande frågeställningen sist.

För att konkretisera arbetets huvudfrågeställningar ytterligare kommer jag vidare att använda mig av ett antal *supplementära* frågeställningar. För att relevansen av dessa tydligare ska framgå för läsaren har jag emellertid valt att presentera dessa senare i arbetet, närmare bestämt då en teoretisk bakgrund till utilitaristisk och icke-utilitaristisk syn på integritetsskydd och medborgerlig insyn i underrättelsearbetet har getts.<sup>5</sup> Min förhoppning är att presentationen av den teoretiska bakgrunden kommer att underlätta för läsaren i dennes förståelse av hur de *supplementära* frågeställningarna anknyter till arbetets huvudfrågeställningar.

### 1.3. Avgränsningar

Av tids- och utrymmesbrist har jag under arbetet behövt göra en del avgränsningar. För det första har frågeställningarna avgränsats till att undersöka moralfilosofiska synsätt i *förfarbetena* till FRA-lagstiftningen. Detta har flera anledningar. Det är min erfarenhet att svenska förarbeten tenderar att vara förhållandevis knapphändiga vad gäller förekomsten av *explicita* moralfilosofiska argument. Då frågeställningarna till arbetet skulle formuleras misstänkte jag därför att läsningen i stor utsträckning skulle innebära en undersökning av *implicita* argument. Identifiering av *implicita* argument torde kräva att en förhållandevis djupgående läsning görs, och jag fann det därför vara rimligt att tydligt avgränsa materialet. På grund av tids- och utrymmesbrist analyserar arbetet heller inte förarbeten som tillkommit efter 2009 års FRA-lagstiftning. Som framgår av arbetets andra kapitel har FRA-lagstiftningen genomgått en del ändringar sedan 2009.<sup>6</sup>

Att studera moralfilosofiska argument i förarbetena till FRA-lagstiftningen, istället för att exempelvis undersöka argument i doktrin eller i praxis, föreföll befogat av flera skäl. Bland annat förefaller det, då rättsliga värdegrunder ska undersökas, rimligt att ta avstamp i de texter som har föranlett en lagstiftningsåtgärd, det vill säga i de texter som utreder behovet av och motiverar densamma. Av sekretessskäl är vidare icke-sekretessbelagd praxis på området - det vill säga mål i vilka Förvarsunderrättsedomstolen prövar tillståndsfrågor relaterade till signalspaning - obefintlig.<sup>7</sup> Med det inte sagt att det inte *hade* varit intressant att studera domskäl från beslut av Förvarsunderrättsedomstolen för att ytterligare analysera vilka moralfilosofiska idéer om integritet som omgärdar FRA-lagstiftningen. Detta låter sig emellertid inte göras inom ramen för ett examensarbete.

---

<sup>5</sup> En uppställning av de *supplementära* frågorna står att finna i avsnitt 4.1.

<sup>6</sup> Avsnitt 2.2.

<sup>7</sup> 15. kap. 1-2 §§ offentlighets- och sekretesslag (2009:400) [OSL].

Bland annat till följd av att Försvarsunderrättelsesdomstolens arbete präglas av sekretess undersöker arbetet primärt *lagstiftarens* och *utredarens* moralfilosofiska värderingar. Argument som framförts av remissinstanser men vilka lagstiftaren inte själv givit uttryck för har således inte beaktats nämnvärt då arbetets huvudfrågeställningar besvarats.

För det tredje har arbetet avgränsats såtillvida att det inte innehåller en *ingående* redogörelse för gällande rätt avseende FRA:s signalspaning. Anledningen till detta är främst att en sådan redogörelse, i min mening, enbart i begränsad utsträckning varit till hjälp för läsaren i dennes tillgodogörande av resterande delar av arbetet. Då arbetets syfte är att undersöka bakomliggande moralfilosofiska värderingar i FRA-lagstiftningens förarbeten, och således inte att utröna gällande rätt, förefaller det mer adekvat att ge läsaren en någotsånär ingående moralfilosofisk bakgrund avseende personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten. Som synes nedan innehåller arbetet emellertid en kortare redogörelse för den rättsliga regleringen av FRA:s signalspaning. Detta då jag tror att *vis* grundläggande kunskap om innebörden av FRA:s signalspaning kan vara till hjälp vid läsningen av resterande delar av arbetet.

För det fjärde bör betonas att syftet med arbetet inte är att utröna vilka moralfilosofiska värderingar gällande skyddet för den personliga integriteten som återfinns inom europarätten, utan att undersöka vilka moralfilosofiska argument och värderingar som förekommer i förarbetena till FRA-lagstiftningen. Som kommer att utvecklas närmare i arbetets analysdel har dock FRA-lagstiftaren behövt förhålla sig till europarättslig överordnad lagstiftning som bl.a. reglerar skyddet för den personliga integriteten.<sup>8</sup> Vissa, om än *högt* kortfattade, hänvisningar till europarätten förekommer således i arbetets analysdel.

Slutligen är syftet med arbetet inte att jämföra förarbetena till FRA-lagstiftningen med varandra. Förarbetena har i huvudsak lästs tillsammans, som en gemensam text. I de fall det, i min mening, förekommer *tydliga* skillnader mellan de studerade förarbetena vad avser synen på personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten kommer detta emellertid att betonas.

## 1.4. Metod och perspektiv

Den metod som torde vara vanligast förekommande inom rättsvetenskaplig forskning är den *rättsdogmatiska* metoden. Metoden kan, utifrån juridikprofessorn Jan Kleinemans definition, beskrivas utgå från antagandet att gällande rätt, oaktat att den givetvis är skapad, existerar oberoende av den enskilde juristen, och att juristen kan få kunskap om gällande rätt genom en analys av de rättskällor som pekats ut av rättskälleläran. Metoden kännetecknas således av ett slags *inomrättslig* kunskapsinhämtning; genom att analysera främst lagtext, förarbeten, praxis och doktrin försöker juristen fastställa gällande rätt, primärt i syfte att tjäna

---

<sup>8</sup> Avsnitt 4.2.1.

rättstillämpningen.<sup>9</sup> Juridikprofessorn Claes Sandberg har visserligen gjort gällande att rättsdogmatiken inte är *dogmatisk*, såtillvida att rättskälleanalysen ofta förenas med bl.a. värderingar, andra discipliners teorier, forskarens allmänna erfarenheter och övrig kritisk granskning.<sup>10</sup> Jag har emellertid valt att utgå från Kleinemans definition av metoden, främst då jag anser att den överensstämmer med de definitioner som förekommer i andra sammanhang, såsom i annan rättsvetenskaplig litteratur<sup>11</sup> och i undervisningen på juristprogrammet vid Lunds universitet.

Sett i ljuset av ovanstående är den rättsdogmatiska metoden inte lämplig att använda för att besvara arbetets frågeställningar. Arbetet ämnar inte lösa något avgränsat juridiskt problem, utan ämnar istället studera underliggande moralfilosofiska värderingar i rätten.<sup>12</sup> Jag har härvid funnit det lämpligt att använda en *textanalytisk metod*. En *text* kan, i detta sammanhang, beskrivas som en skriftlig produkt, vilken, till skillnad från en godtycklig sammanställning av bokstäver, hålls ihop av ett visst ämne och är kommunikativ.<sup>13</sup> De förarbeten som studerats utgör således, enligt ovanstående definition, texter. En texts huvudsakliga funktion torde bl.a. vara att uttrycka tankar och idéer, och den eller de som författar en text uttrycker således sin bild av verkligheten.<sup>14</sup>

Textanalys är ett vitt begrepp, vilket kan omfatta flera olika slags analyser. Statsvetarna Göran Bergström och Kristina Boréus har bland annat delat upp textanalys i inriktningarna innehållsanalys, argumentationsanalys, idé- och ideologianalys, lingvistisk analys och diskursanalys.<sup>15</sup> Jag avser med *textanalytisk metod* det som Bergströms och Boréus troligtvis skulle kalla för *idé- och ideologianalys*, vilket i detta fall innebär att texter undersöks för att utröna vilka moralfilosofiska synsätt som där kommer till uttryck. Det finns ingen etablerad och given mall för idé- och ideologianalyser, och forskaren har således stort handlingsutrymme att utveckla det analysinstrument som passar för det syfte som ska uppnås.<sup>16</sup>

Vad detta arbete beträffar innebär den textanalytiska metoden att jag, som ett första steg, har identifierat ett antal, i min mening, moralfilosofiskt relevanta frågeställningar. Detta innebär att jag, genom att studera en förhållandevis stor mängd moralfilosofisk litteratur, har ringat in ett antal supplementära frågeställningar vilka samtliga rör synen på personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelsearbetet. De supplementära frågorna, vilka kommer att presenteras senare i arbetet, är formulerade på så sätt att svaren på dessa varierar beroende på vilket moralfilosofiskt perspektiv som antas. Som ett andra steg har

---

<sup>9</sup> Kleineman, Jan: "Rättsdogmatisk metod". I: *Juridisk metodlära* (red: Korling och Zamboni), Lund 2013, s. 21f.

<sup>10</sup> Sandgren, Claes: "Är rättsdogmatiken dogmatisk?". I: *Tidskrift för Rättsvetenskap*, 2005, s. 651ff.

<sup>11</sup> Se exempelvis Gunnarsson, Åsa & Svensson, Eva-Maria, *Genusrättsvetenskap*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009, s. 91ff.

<sup>12</sup> Jfr. bl.a. Gunnarsson och Svensson a.a. s. 94ff.

<sup>13</sup> Bergström, Göran & Boréus, Kristina, *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*, Studentlitteratur, Lund, 2000, s. 16.

<sup>14</sup> Bergström och Boréus a.a. s. 16.

<sup>15</sup> Bergström och Boréus a.a. s. 19f.

<sup>16</sup> Bergström och Boréus a.a. s. 176.

dessa frågor sedan ”ställt” till de texter som studerats, det vill säga till FRA-lagstiftningens förarbeten. Förhoppningen har således varit att arbetets syfte ska kunna uppnås genom att undersöka om och hur förarbetena, explicit och implicit, besvarar dessa frågor. Det bör emellertid betonas att identifieringen av, i min mening, relevanta frågor givetvis är resultatet av den filosofiska litteratur som har studerats. Det är möjligt att studier av annan moralfilosofisk litteratur resulterat i att andra eller fler moralfilosofiska frågor ringats in än de som nu ställs till förarbetena. Vad gäller val av litteratur hänvisar jag till kapitlets materialavsnitt (avsnitt 1.5.).

Arbetets analysdel innehåller i stor utsträckning citat. Jag har, i görligaste mån, undvikit att omformulera de studerade texterna. Anledningen till detta är att det, i min mening, är det klaraste och enklaste tillvägagångssättet då texternas ursprungliga innebörd ska återges. Jag tror vidare att omskrivningar kan försvåra för läsaren då denne ska tillgodogöra sig arbetets analys, främst vad gäller de delar som diskuterar mer implicita argument och värderingar.

Slutligen har jag även valt att analysera arbetets slutsatser utifrån ett s.k. *rättssäkerhetsperspektiv*. Det råder emellertid en förhållandevis stor oklarhet kring den exakta innebörden av begreppet rättssäkerhet. Bland andra juridikforskaren Josef Zila har gjort gällande att begreppet drabbats av samma öde som begreppet demokrati; det används olika av parterna i den politiska debatten, vilket försvårar en kritisk diskussion.<sup>17</sup> Flera försök har också gjorts att förtydliga begreppets innebörd, bland annat i svenska förarbeten och i doktrin.<sup>18</sup> Jag finner det således lämpligt att förtydliga vad jag, i detta arbete, avser med ett rättssäkerhetsperspektiv.

Juridikprofessorn Aleksander Peczenik delar in rättssäkerheten i *formell* respektive *materiell* rättssäkerhet. Med formell rättssäkerhet avses att rättsskipningen eller myndighetsutövningen ska vara förutsebar med stöd av rättsreglerna.<sup>19</sup> Med materiell rättssäkerhet avses att beslut som innefattar rättsskipning eller myndighetsutövning ska vara i hög grad förutsebara på grund av rättsnormerna, och samtidigt i hög grad vara *etiskt godtagbara*.<sup>20</sup> Peczenik menar att lagstiftningen under Hitlerregimen visserligen nådde upp till förutsebarhetskravet, i det avseendet att judarna i Nazityskland lätt kunde förutse att de skulle förföljas. Den nazistiska rättsordningen var emellertid inte rättssäker, då den inte nådde upp till krav på etisk godtagbarhet.<sup>21</sup> I en rättsordning i vilken lagstiftningen inte är helt och hållet etiskt godtagbar fyller således det materiella rättssäkerhetsbegreppet, enligt Peczenik, en viktig funktion.<sup>22</sup>

Det kan diskuteras om det rättssäkerhetsperspektiv som förevarande arbete anlägger kan eller bör betecknas som formellt eller materiellt. Som framgår av

---

<sup>17</sup> Zila, Josef: ”Om rättssäkerhet”. I: *Svensk Juristtidning* 1990 s. 284.

<sup>18</sup> Zila a.a. s. 285ff.

<sup>19</sup> Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?: om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1. uppl., Fritze, Stockholm, 1995, s. 89f.

<sup>20</sup> Peczenik a.a. s. 94.

<sup>21</sup> Peczenik a.a. s. 97.

<sup>22</sup> Peczenik a.a. s. 98.

arbetets frågeställningar ämnar arbetet, å ena sidan, inte utvärdera de moralfilosofiska argument som eventuellt står att finna i de förarbeten som studeras. Ställning tas således inte till om förarbetenas argument med avseende på personlig integritet och insyn i underrättelseverksamheten är etiskt godtagbara, och rättssäkerhetsperspektivet är, i detta avseende, inte materiellt. Å andra sidan kan en undersökning av förarbetenas moralfilosofiska bas utgöra grund för en *framtida* utvärdering av de argument som eventuellt står att finna i dessa texter. Arbetet analyserar dock primärt de studerade förarbetena utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv som fokuserar på medborgarnas möjligheter att *förutse* hur lagstiftning kommer att tillämpas. Peczenik skulle således troligtvis kalla arbetets rättssäkerhetsperspektiv för ett formellt rättssäkerhetsperspektiv.

Att en lag är förutsebar är av intresse såtillvida att den möjliggör för den enskilde medborgaren att, i viss mån, förutse konsekvenserna av dennes och andras handlande. För det andra är förutsebarheten, i min mening, av intresse då den kan utgöra ett skydd mot politiskt maktmissbruk. Tanken är här att förutsebarheten möjliggör för personer utanför den politiska maktsfären att utvärdera och kritisera de lagar som stiftas, vilket är relevant oaktat om tillämpningen av lagen i praktiken kommer att få några konsekvenser för den enskilde medborgaren. En rättsordning som öppnar upp för kontinuerlig utvärdering och kritik från medborgerligt håll har, i min mening, större möjligheter att resultera i adekvat och respekterad lagstiftning. Lagstiftning bör således, för att vara förutsebar, vila på en solid teoretisk bas. Den teoretiska basen torde vara solid om lagstiftarens motiv, moralfilosofiska ställningstaganden inräknade, framstår som enhetliga och systematiska. Det är svårt att som medborgare föra en seriös argumentation avseende en lags vara eller icke-vara om lagstiftarens värdemässiga position är otydlig eller ständigt skiftar. Då jag, i förevarande arbete, anlägger ett rättssäkerhetsperspektiv kommer således primärt *tydligheten* i förarbetenas moralfilosofiska argumentation att diskuteras, liksom vilka konsekvenserna kan bli av eventuell otydlighet i den moralfilosofiska argumentationen.

## 1.5. *Material*

Som ovan anförts är syftet med detta arbete att utröna om det är möjligt att fastställa om förarbetena till FRA-lagstiftningen baseras på ett utilitaristiskt eller ett icke-utilitaristiskt synsätt på personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten. Således utgör givetvis de förarbeten som föranlett FRA-lagstiftningen en central del av det material som använts, närmare bestämt SOU 2003:34 *Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetsjänst Integritet – Effektivitet* och proposition 2006/07:63 *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*. Förarbetena har lästs i sin helhet, dock med viss tyngdpunkt på de delar som inte enbart utgör redogörelser av vad remissinstanser gjort gällande om exempelvis signalspaning. Detta eftersom jag primärt intresserat mig för *lagstiftarens och utredarens* syn på personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten.

En stor del av materialet har av förklarliga skäl utgjorts av filosofisk litteratur. Vad gäller generella hänvisningar till utilitarismen har i görligaste mån primära källor används, vilket i detta sammanhang innebär att bl.a. Benthams och Mills

verks har studerats. I de fall primära källor inte funnits att tillgå har emellertid även sekundära källor används. Härvid har de artiklar om utilitarismen som finns att tillgå hos *Stanford Encyclopedia of Philosophy* varit till stor hjälp, vilket är en internetbaserad filosofi-encyklopedi som drivs av Stanford University. Författarna bakom artiklarna på hemsidan är experter på de områden som artiklarna rör, och de allra flesta är professorer och/eller knutna till universitet runt om i världen.<sup>23</sup>

Vad gäller hänvisningar till utilitaristiska och icke-utilitaristiska perspektiv på personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten har främst sekundära, men i viss utsträckning även primära källor, använts. Härvid har bl.a. den utilitaristiska filosofen Torbjörn Tännsjö's bok *Privatliv* från 2010 varit till stor hjälp, i vilken Tännsjö argumenterar mot att skyddet för privatliv och personlig integritet kan försvaras på utilitaristisk, libertariansk, pliktetisk samt hedersmoralisk grund. Vidare har Andrew McStays<sup>24</sup> bok *Privacy and Philosophy - New Media and Affective Protocol* från 2014 varit till hjälp, i vilken McStay sammanfattar olika filosofiska inriktningars syn på integritet och privatliv.

Valet av inte minst sekundär litteratur påverkar givetvis arbetets presentationer av moralfilosofiska teorier och argument, och riskerar i förlängningen att påverka den analys som görs av förarbetena till FRA-lagstiftningen. Jag har gjort mitt yttersta för att enbart välja sådan sekundär litteratur som jag tror bäst representerar de teorier som arbetet behandlar, och härvid tagit del av samt jämfört en förhållandevis stor mängd litteratur. Jag har vidare undvikit att, vid beskrivningen av en moralfilosofisk teori, hänvisa till författare som uttryckligen säger sig tillhöra en annan moralfilosofisk skola än den som ska återges. Detta i syfte att undvika att hänvisning sker till en författare som, i alltför stor mån, förenklar den moralfilosofiska skola som ska återges. Det bör emellertid poängteras att arbetets presentationer av moralfilosofiska teorier samt arbetets analys av FRA-lagstiftningens förarbeten präglas av det bakomliggande materialet, och att andra källor än de som använts kanhända hade lett fram till andra slutsatser, om än troligtvis bara i begränsad mån. Anledningen till att inte enbart primär litteratur kommit att användas har främst att göra med tidsbrist och att det stundtals varit mycket svårt att få fram primär litteratur. Jag hoppas att läsaren har överseende med att jag inte haft möjlighet att begagna mig av all primär filosofisk litteratur som finns på området.

Slutligen ger arbetet, som anförts ovan, en kortare presentation av gällande rätt vad avser FRA:s signalspaning. Härvid har relevant lagtext och förarbeten varit till hjälp, liksom hovrättsassessorn Daniel Ströms lagkommentarer till lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet på den elektrotekniska versionen av Karnov Juridik.

---

<sup>23</sup> Stanford Encyclopedia of Philosophy: *About the Stanford Encyclopedia of Philosophy*. <http://plato.stanford.edu/about.html>. (Hämtad: 2016-05-12).

<sup>24</sup> Doktor i filosofi (University of West London).

## 1.6. Terminologi

Som framgår av kapitlets materialavsnitt<sup>25</sup> har jag, under arbetets gång, i stor utsträckning använt mig av engelskspråkig litteratur. En återkommande term i dessa texter är ”Privacy”, och något bör därför nämnas om hur jag valt att översätta denna term.

Det kan diskuteras huruvida det finns en svensk term som motsvarar engelskans ”Privacy”. Filosofen Torbjörn Tännsjö har översatt ”Privacy” till ”privat sfär”, ”privatliv”, ”ett privat rum” och ”personlig integritet”.<sup>26</sup> I SOU 2007:22 - *Skyddet för den personliga integriteten* görs gällande att engelskans ”Privacy” ”[...] torde ha en något vidare syftning än vad som hos oss i allmänhet menas med personlig integritet och täcka in även vad som kan kallas personligt oberoende och självständighet[...]”.<sup>27</sup> Jag kommer, i brist på andra begrepp, i det följande att översätta ”Privacy” med termen personlig integritet.

Vad gäller *medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten* avses här medborgares möjlighet att granska underrättelsearbetet, i synnerhet FRA:s signalspaning.

## 1.7. Forskningsläge

Förevarande avsnitt ämnar redogöra för hur arbetet förhåller sig till övrig rättsvetenskaplig och filosofisk forskning, både utifrån ett internationellt och ett nationellt perspektiv.

Att analysera integritetsskydd och medborgerlig insyn utifrån ett moralfilosofiskt perspektiv är på intet sätt ett nytt vetenskapligt grepp. Som kommer att framgå senare i arbetet gjordes det bl.a. av filosoferna Jeremy Bentham och Immanuel Kant under 1700- och 1800-talet.<sup>28</sup> Under de senaste decennierna har flertalet böcker och antologier publicerats vilka presenterar olika filosofiska perspektiv på personlig integritet eller privatliv.<sup>29</sup> En sådan är Andrew McStays ovan nämnda bok *Privacy and Philosophy - New Media and Affective Protocol* från 2014. Ett tidigare verk som delvis liknar McStays är *Philosophical Law: Authority, Equality, Adjudication, Privacy* från 1978, i vilket bl.a. de kanadensiska juridikprofessorerna Richard Bronaugh och Lorenne M. G. Clark analyserar skyddet för integritet och rätten till privatliv utifrån ett rättsfilosofiskt perspektiv. Ett tredje verk som även varit till viss hjälp i arbetet är antologin *Beyond Foucault: new perspectives on Bentham's Panopticon* från 2012, i vilken bl.a. ett antal franska filosofer och forskare från *Centre Bentham* i Paris diskuterar hur tidigare filosofiska idéer och värderingar om övervakning kan appliceras på dagens informationssamhälle.

---

<sup>25</sup> Avsnitt 1.5.

<sup>26</sup> Tännsjö, Torbjörn, *Privatliv*, Fri tanke, Stockholm, 2010, s. 16.

<sup>27</sup> SOU 2007:22 *Skyddet för den personliga integriteten*, s. 53.

<sup>28</sup> Se kapitel 3.

<sup>29</sup> Se bl.a. Cudd, Ann E. & Scholz, Sally J., *Philosophical Perspectives on Democracy in the 21st Century* [Elektronisk resurs], 2014; Allen, Anita L., *Unpopular privacy: what must we hide?*, Oxford University Press, New York, 2011; Floridi, Luciano., *Protection of Information and the Right to Privacy - A New Equilibrium?* [Elektronisk resurs], 2014.

Ett växande forskningsområde som angränsar till ovanstående är det som inom sociologisk forskning kommit att kallas för övervakningsstudier (eng. *surveillance studies*).<sup>30</sup> Bland andra den kanadensiske sociologiprofessorn David Lyon har i stor utsträckning studerat konsekvenserna av ny teknologi och övervakning utifrån ett sociologiskt perspektiv.<sup>31</sup> Antologin *Theorizing Surveillance: The Panopticon and Beyond* från 2006 innehåller exempelvis artiklar som bl.a., utifrån ett diskursanalytiskt perspektiv, undersöker hur amerikanska politikers förståelse för behovet av övervakning har förändrats sedan attackerna den 11 september 2001.<sup>32</sup> Då så kallade övervakningsstudier är ett sociologiskt forskningsfält är fokus i dessa studier dock inte att sätta in samtida diskurser i *moralfilosofiska* sammanhang.<sup>33</sup>

Vad gäller forskningsläget i Sverige kom den svenska utilitaristen och filosofen Torbjörn Tännsjö under 2010 ut med boken *Privatliv*. I boken argumenterar Tännsjö, som nämnts ovan, *mot* att skyddet för privatlivet och den personliga integriteten kan försvaras på utilitaristisk, libertariansk, pliktetisk samt hedersmoralisk grund.<sup>34</sup> Boken diskuterar i viss mån huruvida FRA-lagstiftningen, i Tännsjös mening, är moraliskt försvarbar. Tännsjö diskuterar översiktligt några argument som framfördes av förespråkare och motståndare till FRA-lagstiftningen i samband med lagstiftningens tillkomst.<sup>35</sup> Tännsjös bok undersöker dock *inte* vilka moralfilosofiska argument som förekommer i *förarbetena* till FRA-lagstiftningen.

Att anlägga ett moralfilosofiskt perspektiv på företeelser som integritet, privatliv och övervakning är således ett tämligen vanligt vetenskapligt angreppssätt. Föga förvånande kan tyckas, sett i ljuset av den ställning som integritetsskyddet, varje fall till synes, givits i svensk och internationell rätt.<sup>36</sup> Det finns emellertid, mig veterligen, ingen forskning som närmare studerar vilka moralfilosofiska värderingar och argument som förekommer i *förarbetena* till FRA-lagstiftningen. Det är således min förhoppning att arbetet, varje fall i viss mån, lyfter fram nya aspekter av FRA-lagstiftningen.

---

<sup>30</sup> Lyon, David (red.), *Theorizing surveillance: the panopticon and beyond*, Willan, Cullompton, Devon, 2006, s. 3.

<sup>31</sup> Se bl.a. *Theorizing surveillance: the panopticon and beyond*, Willan, Cullompton, Devon, 2006 och Lyon, David, *Surveillance studies: an overview*, Polity Press, Cambridge, 2007.

<sup>32</sup> Elmer, Greg & Opel, Andy: "Pre-empting panoptic surveillance: surviving the inevitable war on terror". I: Lyon, David (red.), *Theorizing surveillance: the panopticon and beyond*, Willan, Cullompton, Devon, 2006.

<sup>33</sup> David Lyon har emellertid gjort gällande att övervakningsstudier i viss mån bör präglas av etiska perspektiv på övervakning, se Lyon a.a. s. 18.

<sup>34</sup> Tännsjö a.a. s. 19ff.

<sup>35</sup> Se exempelvis Tännsjö a.a. s. 9f, 82-83, 105ff, 113ff.

<sup>36</sup> Jag syftar här på exempelvis artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv i *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*, artikel 12 om att ingen får utsättas för godtyckligt ingripande i fråga om privatliv, familj, hem eller korrespondens i FN:s *allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna*, samt 2 kap. 6 § 2 st. RF om att "[...] var och en gentemot det allmänna [är] skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden[...]"



## *1.8. Disposition*

Arbetets disposition är sådan att jag inledningsvis, i arbetets andra kapitel, kommer att ge en kortare presentation av gällande rätt vad avser FRA:s signalspaning. Därefter följer, i kapitel 3, en moralfilosofisk bakgrund, i vilken en introduktion ges av utilitarismen som moralfilosofisk teori och där ett antal utilitaristiska samt icke-utilitaristiska argument för och emot skyddet för personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten presenteras. I detta sammanhang kommer även de supplementära frågor som, i min mening, är relevanta att ställa till förarbetena att identifieras. Efter detta kommer jag i kapitel 4 att övergå till att göra en analys av ovan nämnda förarbeten genom att undersöka hur dessa besvarar de supplementära frågeställningar som identifierats i arbetets tredje kapitel. Jag ämnar, genom denna analys, besvara arbetets huvudfrågeställningar. Slutligen följer i kapitel 5 en diskussion, i vilken mina slutsatser från kapitel fyra diskuteras och problematiseras utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

## 2. Gällande rätt

### 2.1. Försvarets radioanstalt och innebörden av signalspaning

FRA är en förkortning av Försvarets radioanstalt, vilket är en svensk myndighet som lyder under Förvarsdepartementet.<sup>37</sup> FRA har som huvudsaklig uppgift att, på uppdrag av bl.a. regeringen och försvarsmakten, bedriva signalspaning i enlighet med lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet [nedan signalspaningslagen] och till lagen anslutande förordning.<sup>38</sup> Detta innebär, som utgångspunkt, att FRA får bedriva signalspaning för att stödja svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för att kartlägga yttre hot mot landet. FRA ska även medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Verksamheten får emellertid enbart avse utländska förhållanden.<sup>39</sup>

Vad innebär då *signalspaning*? Signalspaning, vilket brukar förkortas SIGINT (Signals intelligence)<sup>40</sup>, innebär att, med hjälp av mottagarsystem och andra elektroniska hjälpmedel, registrera telesändningar och signaler, för att därigenom inhämta information som kan användas i underrättelseverksamheten.<sup>41</sup> Innan signalspaningslagen tillkom hade FRA enbart möjlighet att spana mot trådlös kommunikation, såsom radio- och satellitkommunikation. Syftet med lagen var således att utveckla spaningsområdet till att även omfatta kommunikation som sker via tråd och kabel, vilket i praktiken ger FRA ökade möjligheter att spana på Internettrafik och telefonsamtal som passerar Sveriges gränser.<sup>42</sup> Operatörer är skyldiga att bistå FRA, genom att överföra signaler för att möjliggöra inhämtning av signaler.<sup>43</sup>

För att signalspaning ska få äga rum måste ett antal krav vara uppfyllda. I 1 § 2 st. signalspaningslagen anges att:

”[...] Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten får ske endast i syfte att kartlägga

1. yttre militära hot mot landet,
2. förutsättningar för svenskt deltagande i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser eller hot mot säkerheten för svenska intressen vid genomförandet av sådana insatser,

---

<sup>37</sup> 1 § lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

<sup>38</sup> 1 § förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt; Klamberg, Mark:

”FRA:s signalspaning ur ett rättsligt perspektiv”. I: Svensk Juristtidning 2009 s. 520.

<sup>39</sup> 1 § lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet; 1 § lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

<sup>40</sup> SOU 2003:34, s. 62.

<sup>41</sup> SOU 2003:34, s. 83.

<sup>42</sup> Prop. 2006/07:63, s. 57f.

<sup>43</sup> 12 § lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet [cit. signalspaningslagen].

3. strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen,
4. utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd
5. allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer,
6. konflikter utomlands med konsekvenser för internationell säkerhet,
7. främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen, eller
8. främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik.[...]"

Dessutom får FRA utöva signalspaning i syfte att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen i signalskyddet, samt i syfte att fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamhet enligt lagen.<sup>44</sup>

Som anförts ovan får FRA:s verksamhet enbart avse *utländska förhållanden*. FRA får således enbart bedriva signalspaning om den avser signaler som förs över Sveriges gränser, det vill säga inte signaler mellan avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige. Om inhemska signaler, vid inhämtandet, inte kan avskiljas, ska dessa förstöras så snart det står klart att sådana signaler har inhämtats.<sup>45</sup> Härvid kan dock konstateras att stora mängder kommunikation som de flesta skulle beteckna som inhemsk ändå kan vara av sådant slag att den passerar Sveriges gränser, då den passerar servrar som är belägna i utlandet.<sup>46</sup>

FRA:s inhämtning av signaler ska ske automatiserat. Inhämtningen får enbart avse signaler som identifierats genom s.k. sökbegrepp<sup>47</sup>, vilket innebär att FRA, genom att ange ett eller flera begrepp, kan söka igenom en informationsmängd i syfte att hitta de poster eller uppgiftskonstellationer där begreppet förekommer.<sup>48</sup> Vidare ska sökgreppen utformas och användas med respekt för enskildas personliga integritet, och sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person får enbart användas om det är av synnerlig vikt för verksamheten.<sup>49</sup>

---

<sup>44</sup> 1 § 3 st. signalspaningslagen.

<sup>45</sup> 2 – 2 a §§ signalspaningslagen.

<sup>46</sup> Jfr. Rosén, Hans: Snabbguide: ”Vad handlar FRA-lagen om?”. I: *Dagens nyheter* 24 augusti 2009. <http://www.dn.se/nyheter/politik/snabbguide-vad-handlar-fra-lagen-om/> (Hämtad: 2016-05-12).

<sup>47</sup> 3 § signalspaningslagen.

<sup>48</sup> Prop. 2006/07:63, s. 138.

<sup>49</sup> 3 § signalspaningslagen.

## 2.2. Tillstånd och tillsyn

För att FRA ska få utöva signalspaning måste myndigheten ansöka om tillstånd hos Försvarsunderrättelsesdomstolen. En ansökan ska bl.a. innehålla redogörelser för det behov som föranleder ansökan, uppgifter om vilken inriktning uppdraget hänför sig till, vilken eller vilka signalbärare som FRA behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget och de sökbegrepp eller kategorier som är avsedda att användas vid inhämtningen.<sup>50</sup> Försvarsunderrättelsesdomstolen får ge tillstånd för signalspaning endast om uppdraget är förenligt med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaningslagen, och om syftet med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Uppdraget måste även beräknas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära.<sup>51</sup> Anmälan får vidare inte avse endast en viss fysisk person. Sökbegreppen kan dock, som anförts ovan, vara *hänförliga* till en viss fysisk person om det är av synnerlig vikt för verksamheten, men de måste alltid avse en kartläggning av en företeelse.<sup>52</sup> Försvarsunderrättelsesdomstolens beslut kan inte överklagas.<sup>53</sup> De tillståndsärenden som försvarsunderrättelsesdomstolen prövar omfattas vanligtvis av sekretess.<sup>54</sup> Således hålls domstolens sammanträden regelmässigt bakom lyckta dörrar.<sup>55</sup> Som doktoranderna Tormod Otter Johansen och Sebastian Wejedal har noterat är det inte ens möjligt att ta del av uppgifter om hur många ärenden som domstolen prövar varje år, då detta inte framgår av de icke-sekretessbelagda delarna av domstolens årsredovisning.<sup>56</sup>

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN) ansvarar för att kontrollera att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet följs.<sup>57</sup> SIUN får besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras. Detta om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med ett meddelat tillstånd.<sup>58</sup> SIUN:s tillsyn innebär dock inte någon prövning av meddelade tillstånd från Försvarsunderrättelsesdomstolen. Ovanstående befogenhet avser alltså situationer då inhämtningen går utöver de villkor som anges i ett meddelat tillstånd, eller då inhämtningar bedrivs utan tillstånd.<sup>59</sup> SIUN ska, på begäran av enskild, kontrollera om dennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning, och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av

---

<sup>50</sup> 4 a § signalspaningslagen.

<sup>51</sup> 5 § signalspaningslagen.

<sup>52</sup> 5 § signalspaningslagen; Ström, Daniel, *lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet*, kommentar till 5 §. I: Lexino Karnov (Hämtad: 2016-05-12).

<sup>53</sup> 13 § signalspaningslagen.

<sup>54</sup> 15 kap. 1-2 §§ OSL.

<sup>55</sup> 14 § lag (2009:966) om Försvarsunderrättelsesdomstol; Otter Johansen, Tormod, Wejedal, Sebastian: ”Mot ett funktionellt domstolsbegrepp - Ett bidrag med anledning av den så kallade försvarsunderrättelsesdomstolen”. I: *Svensk Juristtidning* 2016 s. 100, s. 102 fotnot 12.

<sup>56</sup> Otter Johansen, Tormod, Wejedal, Sebastian a.a. s. 102 fotnot 12.

<sup>57</sup> 2 § förordning (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

<sup>58</sup> 10 § signalspaningslagen.

<sup>59</sup> Ström a.a. kommentar till 10 §.

inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. Den enskilde ska underrättas om att kontrollen har utförts.<sup>60</sup>

Inom FRA ska det vidare finnas ett råd som har i uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Ledamöterna i rådet utses av regeringen, och ska rapportera sina iakttagelser till FRA:s ledning, och, om rådet finner att det finns skäl för det, till SIUN.<sup>61</sup> Bestämmelsen som reglerar rådet tillkom emellertid genom en lagändring som ägde rum efter att den ursprungliga lagen blev till, och regleras således inte i de förarbeten som arbetet studerar.

Vad gäller tillsyn över FRA:s behandling av personuppgifter utövas denna av Datainspektionen.<sup>62</sup> FRA är skyldig att till var och en som ansöker om det en gång per år gratis lämna besked om huruvida personuppgifter som rör den sökande behandlas hos myndigheten eller ej. I lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet anges under vilka omständigheter som FRA får behandla personuppgifter. Behandlingen måste, förutom att vara lagenlig, bl.a. behandlas i enlighet med god sed och inte för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. FRA måste vidare vidta rimliga åtgärder för att rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen.<sup>63</sup> FRA är vidare skyldig att rätta, blockera eller utplåna personuppgifter som har behandlats lagstridigt.<sup>64</sup> Den enskilde har, i sådana fall, även viss möjlighet att få skadestånd.<sup>65</sup>

Slutligen bör betonas att de förarbeten som detta arbete behandlar - proposition 2006/07:63 - *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* och SOU 2003:34 - *Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst Integritet – Effektivitet (del I och II)* - enbart i begränsad omfattning diskuterar Datainspektionens granskning av FRA, och främst fokuserar på det som regleras i signalspaningslagen. Vidare bör betonas att majoriteten av ovan nämnda lagar genomgått en del ändringar. Ovanstående presentation beskriver FRA:s verksamhet såsom den ser ut i skrivande stund. Delar av dessa bestämmelser diskuteras således inte i de förarbeten som arbetet analyserar. Bland annat har formuleringen i signalspaningslagen avseende när ett tillstånd får ges ändrats sedan de förarbeten som arbetet behandlar författades. Huvuddragen i dagens lagar är emellertid desamma som i de tidigare varianterna av lagarna.

---

<sup>60</sup> 10 a § signalspaningslagen.

<sup>61</sup> 11 § signalspaningslagen.

<sup>62</sup> Kap. 5 1 § i lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet; 10 § Förordning (2007:261) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

<sup>63</sup> 6 § lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

<sup>64</sup> 4 § lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

<sup>65</sup> 5 § lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

Det är min förhoppning att läsaren, genom ovanstående presentation, blivit *något* mer bekant med FRA:s verksamhet och med den signalspaning som de förarbeten som är föremål för analys diskuterar. I nästa kapitel ges istället en moralfilosofisk bakgrund, i vilken utilitaristiska respektive icke-utilitaristiska teorier och argument med avseende på personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten presenteras. Tanken är att förevarande och nästkommande kapitel ska underlätta för läsaren i dennes läsning av arbetets analys, vilken sker i kapitel 4.

## 3. Moralfilosofisk bakgrund

### 3.1. Introduktion

Som ovan beskrivits undersöker detta arbete om förarbetena till FRA-lagstiftningen vilar på en utilitaristisk eller icke-utilitaristisk grund. Särskilt undersöks hur förarbetena förstår skyddet för personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten, och om det finns någon tydlig moralfilosofisk bas i dessa beskrivningar. För att läsaren ska kunna följa med i en sådan analys är det av vikt att arbetet ger en presentation av utilitarismen som moralfilosofisk teori. Det är även av vikt att ett antal utilitaristiska och icke-utilitaristiska argument för och emot behovet av ett skydd för personlig integritet och insyn i underrättelseverksamheten från den filosofiska litteraturen presenteras. Förevarande kapitel ämnar göra just detta.

Inledningsvis följer en presentation av utilitarismen som moralfilosofisk teori samt en presentation av några utilitaristiska argument för och emot behovet av skydd för personlig integritet. Därefter följer en presentation av några icke-utilitaristiska argument för och emot ett skydd för personlig integritet. Avsnittet avslutas med att ett antal frågeställningar presenteras, vilka är relevanta att söka svar på i förarbetena då de moralfilosofiska värderingarna i dessa ska identifieras. Efter detta följer ett avsnitt i vilket utilitaristiska argument för och emot medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten presenteras. Därefter diskuteras ett antal icke-utilitaristiska argument för och emot sådan insyn. Även detta avsnitt avslutas med att ett antal frågeställningar presenteras, vilka även dessa är relevanta att söka svar på i förarbetena då de moralfilosofiska värderingarna i dessa undersöks.

### 3.2. Utilitarismen och skyddet för den personliga integriteten

#### 3.2.1. Utilitarismen

Enligt utilitarismen är den handling rätt som maximerar utfallet av nytta (det goda)<sup>66</sup> och minimerar utfallet av det icke-goda. Utilitarismen är således konsekvensetisk; frågan om en handling är moralisk kan enbart besvaras genom beaktandet av vilka konsekvenser densamma orsakar. Vidare är utilitarismen opartisk och agentneutral. Det är den totala mängden lycka som intresserar utilitarismen och min egen lycka ska inte värderas högre än någon annans vid bedömningen av en handlings utfall.<sup>67</sup>

Som moralfilosofisk teori har utilitarismen främst kommit att förknippas med den brittiske filosofen och juristen Jeremy Bentham (1748-1832). Grundprincipen går emellertid att spåra längre tillbaka, bl.a. till teologiska utilitarister som Richard Cumberland (1631–1718) och filosofen och

---

<sup>66</sup> *Nytta* och *det goda* används i det följande synonymt.

<sup>67</sup> Driver, Julia, "The History of Utilitarianism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/utilitarianism-history/>.

straffrättsteoretikern Cesare Beccaria (1738-1797).<sup>68</sup> Föga förvånande har utilitarismen även i stor omfattning kommit att omdefinieras och utvecklas efter Benthams tid, bl.a. av filosoferna John Stuart Mill (1806-1873) och Henry Sidgwick (1838-1890).<sup>69</sup>

Enligt s.k. *hedonistisk utilitarism*, det vill säga den utilitarism som brukar förknippas med Bentham, är nytta detsamma som *lycka* och det onda detsamma som *smärta*. Bentham menar visserligen att lycka och smärta kan ta sig olika uttryck (såsom genom säkerhet/osäkerhet, närhet/avlägsenhet, skicklighet/oskicklighet, rikedom/fattigdom, vänlighet/illvillighet och gott rykte/dåligt rykte)<sup>70</sup>, men det finns, enligt hedonistisk utilitarism, inga kvalitativa skillnader mellan olika slags lycka eller smärta.<sup>71</sup> Då nyttan är det enda som tillskrivs ett inneboende värde av utilitarismen, och då hedonistisk utilitarism inte gör skillnad mellan olika former av lycka/nytta och smärta, följer att exempelvis autonomi, frihet eller respekten för integriteten saknar ett inneboende värde. Bentham tar kraftigt avstånd från idéer om s.k. naturlagar (som han menar är "nonsens på stultor")<sup>72</sup>; rättigheter har inget omistligt värde och de kan inte tillskrivas en människa enbart med motiveringen att denne är mänsklig. Lagar (rättigheter inräknade) är enbart moraliska om deras konsekvenser är fördelaktiga för samhället, det vill säga om de maximerar utfallet av det goda/nyttan och minimerar utfallet av det icke-goda.<sup>73</sup> Då konsekvenserna av en lag kan förändras över tid behöver lagar kontinuerligt ses över. En lag eller rättighet som var moraliskt försvarbar igår kan vara moraliskt oförsvarbar idag.<sup>74</sup>

Frågan är således om utilitarismen överhuvudtaget intresserar sig för frågor kopplade till privatliv och integritet. Svaret får här bli jakande. Skyddet för autonomi och privatliv kan motiveras på utilitaristisk grund om en konsekvensbedömning talar för att värnandet om personlig integritet leder till att utfallet av det goda maximeras och till att utfallet av det icke-goda minimeras. Integritet kan således tillskrivas ett instrumentellt värde.<sup>75</sup> Härvid är det relevant att tydliggöra skillnaden mellan att något tillskrivs ett instrumentellt respektive ett intrinsikalt värde. Att något tillskrivs ett intrinsikalt värde innebär att det tillskrivs ett egenvärde. Med andra ord tillskrivs något ett intrinsikalt värde om det tillskrivs ett värde oaktat sina konsekvenser och enbart på grund av sina egenskaper.<sup>76</sup> Inom utilitarismen är det enbart nyttan som tillskrivs ett intrinsikalt värde, och resterande värden är således instrumentella i förhållande till nyttan.

---

<sup>68</sup> Driver a.a. avsnitt 1; McStay, Andrew, *Privacy and philosophy: new media and affective protocol*, Peter Lang, New York, 2014, s. 37.

<sup>69</sup> Driver a.a. avsnitt 1.

<sup>70</sup> Bentham, Jeremy, *Om principerna för moralen och lagstiftningen*, Nomen, Visby, 2011, s. 35ff.

<sup>71</sup> Bentham (2011) s. 33f; Driver a.a. avsnitt 2.2.

<sup>72</sup> Bentham, Jeremy: "Anarchical Fallacies – being an examination of the Declaration of Rights issued during the French Revolution".

[http://english.duke.edu/uploads/media\\_items/bentham-anarchical-fallacies.original.pdf](http://english.duke.edu/uploads/media_items/bentham-anarchical-fallacies.original.pdf) (Hämtad: 2016-05-12), s. 5.

<sup>73</sup> McStay a.a. s. 37.

<sup>74</sup> Driver a.a. avsnitt 2.2.

<sup>75</sup> Driver a.a. avsnitt 2.1 - 2.2.

<sup>76</sup> Schroeder, Mark, "Value Theory", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2012 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/sum2012/entries/value-theory/>, avsnitt 2.1.1.



Att exempelvis vara ärlig har, utifrån ett utilitaristiskt perspektiv, inget intrinsikalt värde. Dock kan ärlighet tillskrivas ett instrumentellt värde, om ett sådant agerande leder till att nyttan ökar och/eller att smärtan minskar. Härvid bör betonas att det finns olika utilitaristiska inriktningar och att dessa har olika syn på vad principen om nyttomaximering innebär. Inom den hedonistiska utilitarismen är, som anförts ovan, nytta detsamma som lycka. Enligt den s.k. preferensutilitarismen är utilitarismens mål istället att maximera tillgodoseendet av önskningar eller preferenser. En sådan preferens skulle exempelvis kunna vara att ens partner är ärlig.<sup>77</sup>

Den hedonistiska utilitarismen gör inte skillnad på olika typer av lycka och smärta. Mill, som varje fall delvis bygger sin moralfilosofi på en hedonistisk grund, argumenterar dock för att det finns kvalitativa skillnader mellan olika slags njutning och menar att det är bättre att vara en otillfredsställd människa än att vara en tillfredsställd gris.<sup>78</sup> Intellekтуella värden är av bättre kvalitet än andra slags lycka, exempelvis sådan lycka som, enligt Mill, delas av både djur och människor.<sup>79</sup> Enligt Mill är målet med det utilitaristiska projektet främst att skapa en kontext i vilken människor kan handla fritt, uttrycka sin åsikt och bli lämnade i fred, givet att det är vad de önskar.<sup>80</sup> Utifrån Mills synsätt är det således möjligt att argumentera för att exempelvis autonomi och integritet bör skyddas i högre utsträckning än andra slags lycka, enbart av den anledningen att de utgör lycka av högre kvalitet. Jag har i resterande del av detta kapitel valt att främst anta ett hedonistiskt perspektiv, som alltså enbart tillskriver lyckan ett intrinsikalt (inneboende) värde. Detta eftersom den klassiska hedonistiska utilitarismen förefaller vara den mest tongivande utilitaristiska inriktningen.<sup>81</sup> Dessutom kan sådant som tillskrivs ett intrinsikalt värde av andra utilitaristiska inriktningar ändå uppfattas som betydelsefullt av den hedonistiska utilitarismen, om än bara instrumentellt, såsom tillgodoseendet av preferenser inom preferensutilitarismen.<sup>82</sup>

Enligt Bentham förefaller användandet av s.k. tumregler kunna spela en viktig roll i det utilitaristiska projektet. Att låta varje agerande föregås av konsekvensetiska överläggningar är alltför tidskrävande och ineffektivt. Genom att, på grundval av tidigare erfarenhet, ställa upp tumregler, exempelvis i form av lagar och rättigheter, kan medborgare i viss mån vägledas i sina handlingar. Reglerna måste emellertid åsidosättas om de visar sig strida mot den utilitaristiska grundprincipen.<sup>83</sup> Härvid bör betonas att utilitarister kan ha olika åsikter om huruvida det är möjligt att förutse en handlingens konsekvenser. Många utilitarister menar att principen om nyttomaximering är ett *riktighetskriterium* snarare än ett beslutskriterium. Detta eftersom det är utfallet, det vill säga mängden nytta, som fastställer om en handling är moralisk eller inte. Denna kunskap innehas emellertid inte av den som ämnar fatta ett beslut eller utföra en handling. Det kan därför göras gällande att ingen någonsin kan avgöra vad som är moraliskt

---

<sup>77</sup> Tännsjö a.a. s. 79-80.

<sup>78</sup> Mill, John Stuart, *Utilitarianism*, Daidalos, Göteborg, 2003, s. 18.

<sup>79</sup> Mill a.a. s. 15ff.

<sup>80</sup> Mill a.a. s. 17ff; McStay a.a. s. 38f.

<sup>81</sup> Perspektiven antas bl.a. av Torbjörn Tännsjö i boken "Privatliv" (2010) och tar stort utrymme i den ovan nämnda filosofiska encyklopedin *Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

<sup>82</sup> Tännsjö a.a. s. 80.

<sup>83</sup> Driver a.a. avsnitt 2.1; Bentham (2011) s. 193ff.

korrekt i en given situation, då det är möjligt att mina handlingar får andra konsekvenser än beräknat. Vissa utilitarister menar att det finns starka skäl att anta att vissa handlingar minskar respektive ökar lyckan, och att denna möjlighet till förutsebarhet gör att principen om nyttomaximering kan användas då vi fattar beslut. Andra utilitarister har en mer skeptisk inställning till den roll som nyttan bör spela i vårt beslutsfattande. Den utilitaristiske filosofen R.M. Hare menar exempelvis att principen om nyttomaximering inte bör styra gemene persons beslutsfattande. Enligt Hare finns det nämligen stora risker för missbedömningar om principen används i vårt beslutsfattande, vilket kan leda till att nyttan minskar.<sup>84</sup>

### 3.2.2. Några utilitaristiska argument för och emot skyddet för den personliga integriteten

Vilka utilitaristiska argument kan då framföras för och emot skyddet för personlig integritet? Ett hypotetiskt argument som bl.a. den utilitaristiske filosofen Torbjörn Tännsjö (f. 1946) anför är att den personliga integriteten bör skyddas eftersom det *känns bra* att handla autonomt eller att uppleva sina handlingar som autonoma.<sup>85</sup> Argumentet bygger på synen att integritet och autonomi i någon mån är sammankopplade. En autonom agent kan beskrivas som någon som agerar självstyrande. Att någon styr sina handlingar kan beskrivas innebära att denne väljer att göra något därför att valet korrelerar med dennes önskan om att göra det.<sup>86</sup> Tanken får således antas vara att integritetskränkningar riskerar att, i någon mån, förhindra för individer att agera autonomt. Tännsjö har emellertid även invänt mot ovanstående argument om att det känns bra att handla autonomt. Bland annat menar Tännsjö att det är osäkert om alla individer har ett sådant behov, dvs. om ett rättsligt skydd av den personliga integriteten ökar lyckan. Känslan av att vara övervakad kan exempelvis tänkas påverka introverta och extroverta personer på olika sätt.<sup>87</sup>

Filosofen Thomas Nagel (f. 1937) har bl.a. gjort gällande att det är viktigt att vi skyddar omvärlden från vårt tanke- och känsloliv. Enligt Nagel kan vårt sociala liv inte fungera fullt ut förrän vi lärt oss att hålla vårt inre liv för oss själva. Reserverad tystlåtenhet har en social funktion då den medför att vi inte delar med oss av exempelvis fientliga, rasistiska och sexistiska tankar. Vi måste, i en samhällelig kontext, ständigt samarbeta med människor som vi hyser förakt för. Genom att hålla delar av vårt känslö- och tankeliv inom oss skyddar vi vår omgivning från sådant som kan tänkas öka smärtan, såsom konflikter och fientlighet.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Sinnott-Armstrong, Walter, "Consequentialism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2015 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/win2015/entries/consequentialism/>, Avsnitt 4.

<sup>85</sup> Tännsjö a.a. s. 82.

<sup>86</sup> Buss, Sarah, "Personal Autonomy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/personal-autonomy/>, intro och avsnitt 2; Tännsjö a.a. s. 73.

<sup>87</sup> Tännsjö a.a. s. 101.

<sup>88</sup> Nagel, Thomas., *Concealment and exposure: and other essays*, Oxford University Press, New York, 2004[2002], s. 15ff.

Filosofen James Rachels (1941-2003) har gjort gällande att ett kvalitetsmässigt proportionerande av våra tankar och känslor skapar lycka. Enligt Rachels skapar vi oss ett gott liv genom att ha en uppsättning av olikartade relationer, där vissa är ytliga och andra är intima. Det är bara om vi har tillgång till en privat sfär som ett sådant proportionerande kan äga rum.<sup>89</sup> Enligt Tännsjö är det emellertid tämligen lätt att upprätthålla ett kvalitetsmässigt proportionerande av känslor. Bland annat menar Tännsjö att övervakning är förhållandevis oproblematiskt i detta avseende. För det första är det osäkert om ökad insyn i människors privatliv leder till att vi faktiskt förstår eller lär känna dessa människor i större utsträckning. Att exempelvis telepatiskt kunna läsa en annan människas tankar behöver inte innebära att vi är kapabla att ”ta till oss” dessa tankar; tankarna måste förklaras, konkretiseras och sättas i ett sammanhang av den som ursprungligen tänker dem för att vi ska förstå densamma. Om inte ens tankeläsning medför en förståelse för den övervakades tankeliv, så kan övervakning uppfattas som förenlig med det kvalitetsmässiga proportionerandet av känslor och tankar. För det andra menar Tännsjö att det kvalitetsmässiga proportionerandet av känslor och tankar kan möjliggöras genom att människor följer de sociala konventioner som skyddar dem. Ett rättsligt skydd är alltså överflödigt.<sup>90</sup>

Ytterligare ett argument som kan framföras till stöd för ett rättsligt skydd av den privata sfären är att företag och statsmakten kan komma att missbruka insynen i medborgarnas liv, vilket kan generera smärta. Medborgare kan t.ex. fara illa av olika typer riktad reklam. Övervakningssystem, såsom möjligheten till hemlig avlyssning, kan vidare komma att missbrukas av statsmakten, vilket bland annat kan leda till att oskyldiga dras in i olika brottsutredningar. Dessutom kan övervakningen ske på ett diskriminerande sätt, exempelvis genom att den riktar mot personer som har en viss politisk åskådning eller religion. Tännsjö gör emellertid gällande att övervakningssamhället kan vara till medborgarnas fördel, det kan t.ex. öka möjligheterna för den oskyldige att föra sin oskuld i bevis. Dessutom kan övervakning bidra till att fler brott uppdagas, bl.a. brott som sker i den ”klassiskt” privata sfären.<sup>91</sup> Givet att ökad brottsupplärning ökar lyckan snarare än att minska den kan alltså övervakning, enligt Tännsjö, motiveras. Det goda som antas öka genom att fler brott klaras upp (bl.a. i form av att fler medborgare upplever en ökad känsla av säkerhet) får emellertid vägas mot den smärta som detsamma kan tänkas ge upphov till. Det får exempelvis antas att de som begår brott saknar intresse av att denna brottslighet uppdagas.

Juristen och ekonomen Richard Posner (f. 1939) gör en annan konsekvensbedömning av företags och statens insyn i medborgares liv. Posner menar att ett för vidsträckt skydd för den personliga integriteten är ekonomiskt ineffektivt.<sup>92</sup> Enligt Posner handlar skyddet om den personliga integriteten främst om att människor önskar ha kontroll över information om sig själva, och

---

<sup>89</sup> Rachels James: “Why Privacy is Important”. I: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 4, No. 4 (Summer, 1975), s. 326ff.

<sup>90</sup> Tännsjö a.a. s. 94ff.

<sup>91</sup> Tännsjö a.a. s. 83.

<sup>92</sup> DeCew, Judith, "Privacy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2015 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2015/entries/privacy/>>. Avsnitt 2.2.

att människor tenderar att undanhålla information främst i syfte att missleda eller manipulera andra.<sup>93</sup> Detta hindrar ett maximerande av välbefindandet i den liberala ekonomin, och i förlängningen även maximerandet av lyckan.<sup>94</sup>

Som anförts ovan menar Bentham att lyckan kan ta sig olika uttryck, där en form av lycka är känslan av att ha ett gott rykte. Ytterligare ett argument för skyddet för personlig integritet skulle således kunna vara att tillgodogörande eller spridande av personlig information riskerar att skada en eller flera personers goda namn eller heder, vilket går emot utilitarismens grundprincip, givet att heder eller känslan av att ha ett gott rykte förstås vara ett slags lycka. Betonas kan dock att bl.a. den utilitaristiska filosofen Tännsjö inte kategoriserar argument innebärandes att personligt integritetsskydd behövs då det skyddar heder och/eller ära som utilitaristiska, utan istället kategoriserar dessa under en egen moralfilosofisk kategori som han kallar hedersmoral.<sup>95</sup>

### *3.3. Icke-utilitaristiska argument för och emot skyddet för den personliga integriteten*

Argument för och emot skyddet för den personliga integriteten kan även hämtas från andra moralfilosofiska teorier än den utilitaristiska. Bland annat kan argument för skyddet för den personliga integriteten hämtas hos moralfilosofiska skolor som tar avstamp i själväganderätt och skyddet för den fysiska privata sfären, såsom libertarianismen. Det libertarianska äganderättsperspektivet går i huvudsak ut på att vi får göra vad vi vill med det som vi har moralisk äganderätt till, så länge vi inte kränker andras motsvarande rätt. Alla moraliska subjekt kan äga (frågor rörande vem som räknas som ett moraliskt subjekt är givetvis av intresse i detta sammanhang, men lämnas i det följande utan avseende). Grundläggande för det libertarianska äganderättsperspektivet är för det första att alla moraliska subjekt äger sig själva. För det andra kan moraliska subjekt äga saker och ting. Denna äganderätt kan fås genom att en individ skapar något eller hittar och beslagtar något innan någon annan har gjort det. Moraliska subjekt kan vidare erhålla (och få äganderätten till) ting genom försäljning eller genom att ting ges till dem av någon som tidigare haft äganderätt till detsamma. Ovanstående är således själväganderättsperspektivets utgångspunkt, och kvar finns bara ett moraliskt krav som vi måste förhålla oss till, nämligen att vi inte får kränka någon annans moraliska äganderätt.<sup>96</sup>

Vad innebär då detta för synen på skyddet för den personliga integriteten? Filosofen Judith Jarvis Thomsons (f. 1929) har bl.a. gjort gällande att rätten till personlig integritet i själva verket ger uttryck för ovan nämnda principer om självägande och moralisk äganderätt. Om jag äger något har jag rätt att hindra andra personer från att ta del av det med hjälp av deras *sinnen*. Jag har alltså rätt

---

<sup>93</sup> DeCew a.a. avsnitt 2.2.

<sup>94</sup> McStay a.a. s. 45.

<sup>95</sup> Tännsjö a.a. s. 10.

<sup>96</sup> Vallentyne, Peter and van der Vossen, Bas, "Libertarianism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2014/entries/libertarianism/>, avsnitt 1.

att hindra andra från ta mina ting, men jag har även rätt att hindra min omgivning från att ta på, lyssna på och lukta på det som jag äger.<sup>97</sup> Enligt juristen Lorene M. G. Clark är skyddet för privatlivet direkt kopplat till egendom. Clark menar emellertid att även information är att se som ett slags egendom, och att tillgång till information, i dagens informationssamhälle, blivit en grundförutsättning för makt och autonomt agerande. Att, utan medgivande, ta del av information kan alltså, enligt detta synsätt, strida mot äganderätten och således hota den personliga integriteten.<sup>98</sup>

Det bör poängteras att det, enligt ovanstående synsätt, är *intrånget* i äganderätten som är intressant ur integritetssynpunkt. Perspektivet torde inte intressera sig nämnvärt för exempelvis spridande av känslig information, eller för att någon tar del av tidigare inhämtad information. Det är enbart tagandet som är moraliskt klandervärt.<sup>99</sup> Det är emellertid, utifrån ett själväganderättsperspektiv, möjligt att tillfälligt frånsäga sig sin äganderätt.<sup>100</sup> Om jag tar tåget från Malmö till Lund så ger jag tillfälligt upp min äganderätt, och jag kan därför inte göra den gällande om någon exempelvis tittar på mig på tåget. Detsamma kan gälla om jag frivilligt går in i en byggnad i vilken det finns övervakningskameror, om jag blivit förvarnad om detta.

Ytterligare argument som kan framföras till stöd för skyddet för den personliga integriteten står att finna hos pliktetiken. En viktig aspekt av *kantiansk* pliktetik och det kategoriska imperativet (handla endast efter den maxim genom vilken du tillika kan vilja att den blir allmän lag<sup>101</sup>) är synen på autonomt handlande som en fundamental kategori. Enligt Immanuel Kant (1724-1804) är respekten för autonomi överordnad alla andra hänsyn<sup>102</sup>, och den kan således sägas tillskrivas ett inneboende värde.<sup>103</sup> Inom pliktetiken talas det emellertid främst om förekomsten av *plikter* snarare än förekomsten av värden.<sup>104</sup> Det kan anföras att det inte är möjligt att agera autonomt om min integritet inskränks genom exempelvis övervakning, då det enbart är möjligt att agera autonomt – det vill säga välja att göra något för att valet korrelerar med min önskan om att göra det<sup>105</sup> - om jag bereds möjlighet att exempelvis tänka över mina beslut utan påverkan av eller översyn från andra. Vidare kan anföras att ett samhälle i vilket medborgarna ständigt övervakas försvårar medborgarnas förmåga att skapa en

---

<sup>97</sup> Jarvis Thomson, Judith: "The right to Privacy". I: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 4, 1975, 295-314.

<sup>98</sup> Lorene M. G. Clarks: "Privacy, property, freedom, and the family". I: *Philosophical Law: Authority, Equality, Adjudication, Privacy* (ed. Richard Bronaugh), Greenwood P., Westport, Conn., 1978, s. 170-171.

<sup>99</sup> Tännsjö a.a s. 61.

<sup>100</sup> Vallentyne och van der Vossen a.a. avsnitt 1.

<sup>101</sup> Rohlf, Michael, "Immanuel Kant", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2016 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/spr2016/entries/kant/>>, avsnitt 5.4.

<sup>102</sup> Johnson, Robert, "Kant's Moral Philosophy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2014/entries/kant-moral/>>, Avsnitt 1.

<sup>103</sup> Johnson a.a. avsnitt 12.

<sup>104</sup> Mason, Elinor, "Value Pluralism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2015 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2015/entries/value-pluralism/>>, Introduction.

<sup>105</sup> Jfr. avsnitt 3.2.2.

genuin personlighet. Övervakning kan exempelvis hindra oss från att självständigt utveckla vår personlighet.<sup>106</sup>

Utifrån ett pliktetiskt perspektiv, varje fall ett någotsånär traditionellt sådant, är det inte möjligt att tillfälligt göra avkall på rätten till autonomi, då det innebär att vi brukar oss själva som medel. Medan det, utifrån ett libertarianskt äganderättsperspektiv, är godtagbart att exempelvis sälja sitt eget hår (och därmed göra avkall på sin äganderätt), menar Kant att ett sådant beteende inte är helt fritt från klander.<sup>107</sup> I min mening torde alltså individen, utifrån ett libertarianskt äganderättsperspektiv, ha större utrymme att själv avgöra när ett integritetsintrång har ägt rum.

Ytterligare moralfilosofiska teorier som bör nämnas då icke-utilitaristiska argument för och emot personlig integritet diskuteras är konsekvensetiska teorier vid sidan av utilitarismen. Utilitarismen är en konsekvensetisk teori såtillvida att avgörandet av om en handling är moralisk eller inte enbart är beroende av handlingens konsekvenser. Som konstaterats ovan intresserar sig utilitarismen härvid enbart för vad handlingen gör med nyttan, och det är enbart nyttan som tillskrivs ett intrinsikalt värde. Det finns emellertid konsekvensetiska teorier utöver utilitarismen, vilka även dessa utgår från en handlings konsekvenser för att avgöra om en handling är moralisk eller inte.<sup>108</sup> En konsekvensetiker kan dock tillskriva andra företeelser än nyttan intrinsikala värden. En konsekvensetiker kan exempelvis vara av ståndpunkten att den handling är moralisk som genererar största mängden lycka för mig själv.<sup>109</sup> Filosofen G.E. Moore har gjort gällande att den handling är rätt som leder till kärleksfulla relationer och till estetisk uppskattning.<sup>110</sup> Konsekvensetiken kan exempelvis ställas mot den ovan nämnda pliktetiken, inom vilken bedömningen av om en handling är moralisk inte grundas på handlingens utfall, utan på förekomsten av plikter.<sup>111</sup>

Konsekvensetiska teorier kan vara både värdemonistiska och värdepluralistiska. Detta innebär att en icke-utilitaristisk konsekvensetiker kan utgå från existensen av flertalet olika men jämlika och intrinsikala värden – såsom trygghet, autonomi, rikedom och estetik – vilka inte kan reduceras till eller underordnas ett högre värde såsom personlig lycka eller nytta. En icke-utilitaristisk konsekvensetiker kan emellertid, liksom en utilitarist, ha en värdemonistisk syn, innebärandes att det enbart finns ett ultimatum värde. Även pliktetiska teorier kan vara värdepluralistiska, och tillskriva plikter jämlika intrinsikala värden. Kant är emellertid monist, såtillvida att den övergripande principen, enligt den kantianska pliktetiken, är Kants imperativ (handla endast efter den maxim genom vilken du tillika kan vilja att den blir allmän lag).<sup>112</sup>

---

<sup>106</sup> DeCew a.a. avsnitt 3.3 och 3.6.

<sup>107</sup> Gregor, Mary (ed.) m.fl., *Kant - The Metaphysics of Morals*, Cambridge university press, (första gången 1996), senast tryckt 2003. s. 177.

<sup>108</sup> Sinnott-Armstrong a.a. Introduction.

<sup>109</sup> Driver a.a. Introduction.

<sup>110</sup> Hurka, Thomas, "Moore's Moral Philosophy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2015 Edition), Edward N.Zalta (ed.),

URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/fall2015/entries/moore-moral/>>, avsnitt 3.

<sup>111</sup> Johnson a.a. avsnitt 12.

<sup>112</sup> Mason a.a. introduction.

Slutligen kan något nämnas om *Mills skadeprincip*. Enligt Mills skadeprincip bör individers handlingar enbart begränsas om de riskerar att leda till att andra individer skadas. Principen brukar kategoriseras under Mills *liberala* värderingar snarare än under hans utilitaristiska. Det är irrelevant om individen, genom sitt beteende, riskerar att skada sig själv; stater kan enbart utöva makt över en medborgare mot dennes samtycke om en annan medborgare, i brist på ingripande, riskerar att skadas.<sup>113</sup> Eventuellt kan signalspaning och annan övervakning strida mot Mills skadeprincip. Som anförts i arbetets tredje kapitel har FRA möjlighet utöva signalspaning hänförlig till personer som *inte* riskerar att skada andra, och signalspaningen skulle således kunna ses som otillåten maktutövning. Kanhända kan dock diskuteras om signalspaningen, som till största del sker utan de övervakades vetskap, är frihetsbegränsande. Syftet bakom Mills skadeprincip förefaller främst vara att möjliggöra för var och en att leva ett fritt liv.<sup>114</sup>

### *3.4. Förarbetena om skyddet för personlig integritet: Vilka frågor bör ställas?*

Ovan har redogjorts för ett antal utilitaristiska och icke-utilitaristiska argument för och emot skyddet för personlig integritet. Som anförts ovan är syftet med detta arbete att undersöka huruvida förarbetena till FRA-lagstiftningen vilar på en utilitaristisk eller icke-utilitaristisk grund med avseende på synen på skyddet för den personliga integriteten. För de läsare som har erfarenhet av att studera svenska förarbeten är det troligtvis ingen överraskning att majoriteten av dessa enbart i högst begränsad omfattning innehåller explicita redogörelser för moralfilosofiska ställningstaganden. För att utröna vilka moralfilosofiska resonemang som föranlett en lagstiftningsåtgärd måste därför mer implicita argument och värderingar undersökas, något som bland annat kan göras genom att försöka utläsa hur de studerade texterna svarar på vissa moralfilosofiskt relevanta frågor. En ytterligare redogörelse för denna metod återfinns i arbetets metodavsnitt.<sup>115</sup>

Vilka frågor är då relevanta att ställa när moralfilosofiska värderingar avseende den personliga integriteten i förarbetena undersöks? Bland annat bör undersökas om förarbetena berättar något om hur lagstiftaren och utredaren förstår integritetsskyddets värde. Tillskrivs den personliga integriteten ett värde, och tillskrivs integritetsskyddet i sådana fall ett instrumentellt eller ett intrinsikalt värde? Som anförts ovan tillskriver utilitarismen inte den personliga integriteten ett egenvärde. Det personliga integritetsskyddet kan dock tillskrivas ett instrumentellt värde av utilitarismen. Andra moralfilosofiska inriktningar kan dock tillskriva den personliga integriteten ett egenvärde, såsom vissa konsekvensetiska teorier och pliktetiken. Att undersöka om förarbetena

---

<sup>113</sup> Brink, David, "Mill's Moral and Political Philosophy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2014/entries/mill-moral-political/>, avsnitt 3.6.

<sup>114</sup> Brink a.a. avsnitt 3.6.

<sup>115</sup> Avsnitt 1.4.

tillskriver den personliga integriteten ett instrumentellt eller ett intrinsikalt värde är således relevant då de moralfilosofiska synsätten i förarbetena ska undersökas.

Vidare bör undersökas om det i förarbetena förekommer några utilitaristiska konsekvensbedömningar. Detta då beaktandet av en handlings konsekvenser är centralt inom utilitarismen, till skillnad från inom exempelvis pliktetiken. Förekomsten av konsekvensbedömningar i förarbetena behöver dock inte ge uttryck för en utilitaristisk moralfilosofi, eftersom konsekvensbedömningar är centrala även inom andra konsekvensetiska inriktningar än den utilitaristiska. Härvid bör därför även undersökas hur eventuella konsekvensbedömningar görs. Hur värderas exempelvis olika intressen? Vilka konsekvenser är relevanta?

Slutligen är det av intresse att undersöka hur förarbetena beskriver innebörden av den personliga integriteten. Vilka aspekter av FRA:s arbete beskrivs vara av integritetskränkande karaktär? Olika moralfilosofiska teorier kan svara något olika på frågor om och varför vissa stadier av FRA:s arbete är problematiska ur integritetssynpunkt. Utifrån ett utilitaristiskt perspektiv är det adekvat att genom en konsekvensbedömning försöka bedöma potentiella skadeverkningar av signalspaningen, för att ta ställning till hur denna påverkar nyttan. Utifrån exempelvis ett libertarianskt äganderättsperspektiv är det istället främst intrånget i någons äganderätt som är problematiskt ur integritetssynpunkt, oaktat vilka konsekvenser tagandet får i ett senare led.

Sammantaget bör undersökas:

1. om integritetsskyddet tillskrivs ett instrumentellt eller ett intrinsikalt värde,
2. om det i förarbetena förekommer några utilitaristiska konsekvensbedömningar, och hur dessa i sådana fall görs, samt
3. hur förarbetena beskriver innebörden av den personliga integriteten med fokus på vilka aspekter av FRA:s arbete som beskrivs vara av integritetskränkande karaktär.

### *3.5. Utilitarismen om insyn i underrättelseverksamheten*

Som följer av arbetets frågeställningar är syftet med detta arbete inte enbart att undersöka de värderingar om personligt integritetsskydd som återfinns i förarbetena till FRA-lagen. Syftet är även att undersöka huruvida lagstiftningen vilar på en utilitaristisk eller icke-utilitaristisk grund med avseende på medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten. I förevarande avsnitt presenteras några utilitaristiska argument för och emot medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten.

Föga förvånande tillskriver utilitarismen inte insyn eller icke-insyn i underrättelseverksamheten något inneboende värde. Frågan hur mycket öppenhet som bör präglade underrättelseverksamheten måste besvaras genom en bedömning av insynen och icke-insynens konsekvenser. Hur kan då en sådan konsekvensbedömning göras? Vad har utilitaristiska tänkare gjort gällande avseende medborgerlig insyn i underrättelsearbetet?



Då en utilitarist ska göra en konsekvensbedömning är det av betydelse hur denna upplever världen. Utilitaristiska bedömningar bygger till stor del på empiriska undersökningar om verkligheten, eller på så kallade *a posteriori*-resonemang.<sup>116</sup> Detta kan ställas i kontrast till pliketikern, där istället så kallade *a priori*-resonemang är centrala, i och med att bedömningen av om en handling är moralisk inte har att göra med empiri, utan istället är med förekomsten av plikter.<sup>117</sup> Som kommer att framgå i det följande bygger kända utilitaristiska resonemang om insyn i underrättelsearbetet till stor del på den resonerandes uppfattning om världen, i synnerhet vad gäller synen på statliga medarbetare. I det följande kommer därför delvis att diskuteras hur olika filosofer ser på människan som moraliskt subjekt.

Enligt Bentham fungerar människan på så vis att egoism är en starkare känsla än sympati. Då detta är grundläggande i människans natur är det lönlöst att försöka bygga ett politiskt system på exempelvis mänsklig dygd. Enligt Bentham är alla politiska system som bygger på att altruistiska eller offentliga intressen proklamerats framför medborgarnas självintressen dömda att misslyckas.<sup>118</sup>

Huruvida Benthams syn på den mänskliga egoismen gör den utilitaristiska grundprincipen praktiskt svårhanterlig eller rentav meningslös är något som varit föremål för mycket diskussion. Det saknas utrymme att, inom ramen för detta arbete, föra ett fördjupat resonemang om spänningen mellan Benthams syn på den mänskliga naturen och Benthams moralfilosofi. Kort kan emellertid nämnas att Bentham bl.a. resonerade på så sätt att människor som agerar enligt utilitarismens grundprincip därigenom även hjälper sig själva, ett resonemang som dock utsatts för kritik då det förefaller gå emot förståelsen av psykologisk egoism som ett handlande vilket enbart bygger på egenintresse. Under senare år backade Bentham i viss mån från sin hårdragna syn på människan som orubbligt egoistisk. Han gjorde exempelvis gällande att människor ibland agerar icke-egoistiskt, dvs. med målet att öka hela mänsklighetens lycka.<sup>119</sup>

Benthams syn på människan har präglat dennes syn på hur politiska system bör byggas upp. Om alla människor agerar främst i egenintresse gäller detta även de som arbetar inom staten, vare sig det rör sig om en suverän härskare eller en "administrativ funktionär".<sup>120</sup> Missstro måste därför prägla synen på alla offentliga medarbetare eftersom "varje man i offentlig tjänst är en potentiell tyrann".<sup>121</sup> Enligt Bentham är den moraliska oskickligheten som präglar den statliga verksamheten det enskilt största hotet mot praktiserandet av den utilitaristiska grundprincipen.<sup>122</sup> Genom att låta misstänksamhet och kontroll prägla allt statligt arbete skapas dock en lämplig moralisk attityd hos de statliga

---

<sup>116</sup> Russell, Bruce, "A Priori Justification and Knowledge", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<http://plato.stanford.edu/archives/sum2014/entries/apriori/>>, avsnitt 1.

<sup>117</sup> Russell a.a. avsnitt 2.

<sup>118</sup> Brunon-Ernst, Anne (red.), *Beyond Foucault: new perspectives on Bentham's Panopticon*, Ashgate, Farnham, 2012, s. 145; Bentham (2011) s. 89ff.

<sup>119</sup> Driver a.a. avsnitt 2.1.

<sup>120</sup> Brunon-Ernst a.a. s. 147.

<sup>121</sup> Brunon-Ernst a.a. s. 147.

<sup>122</sup> Cutler, Fred: "Jeremy Bentham and the Public Opinion Tribunal". I: *Public Opinion Quarterly*, Volume 63, Issue 3, (Autumn 1999) 321-346, s. 327.

medarbetarna.<sup>123</sup> Kontrollen av dessa kan dock inte enbart vara av intern karaktär. Avsevärd kontroll bör istället utgöras av det som Bentham kallar för *den allmänna opinionens tribunal*, ett slags fiktiv beskrivning av en folklig granskning av de som verkar inom det offentliga maskineriet.<sup>124</sup>

Den exakta utformningen av folkets granskning av det allmänna förefaller inte ha konkretiserats nämnvärt av Bentham. Exempelvis är det något otydligt vilka människors åsikter som avses med den "allmänna opinionen". Likaså vilka politiska konsekvenser tribunalens beslut bör få.<sup>125</sup> Syftet med den allmänna opinionens tribunal är dock tydligt; kontroll av statliga medarbetare kan inte ske av andra statliga medarbetare och det är enbart folket som är kompetent att besluta över giltigheten av de beslut som görs under förevändningen att de främjar folkets intressen.<sup>126</sup> Härvid är press- och tryckfrihet av yttersta vikt, då dessa friheter är viktiga förutsättningar för att den allmänna opinionen ska kunna nå ut.<sup>127</sup> Benthams idé om hur politiska system bör vara strukturerade skiljer sig således i vissa delar från bl.a. Montesquieus maktdelningslära, i det att den allmänna opinionens tribunal spelar en central roll i kontrollen av den statliga verksamheten, vid sidan av den verkställande, lagstiftande och dömande makten.<sup>128</sup> Nämnvärt i detta sammanhang är dock att Bentham förefaller hysa mycket stor tilltro till att den allmänna opinionens tribunal leder till rättvisa utfall, innebärandes att utilitarismens grundprincip efterföljs, något som kan och har diskuterats.<sup>129</sup> Vidare bär Benthams tankar om insyn och öppenhet på ett tydligt upplysningsarv; tillgängliggörande av information skapar en ökad förståelse vilket ökar livskvalitén och därigenom den totala mängden lycka.<sup>130</sup>

Bör öppenhet även präglade underrättelseverksamheten enligt Bentham? Bentham uttalar sig, mig veterligen, inte specifikt på detta område. Tännsjö har dock poängterat att Bentham förespråkar ett avskaffande av den s.k. hemliga diplomatin, det vill säga ett system i vilket diplomatiska och mellanstatliga relationer präglas av slutenhet och brist på insyn.<sup>131</sup> Ett avskaffande av bl.a. den hemliga diplomatin innebär att krig omöjliggörs, eftersom styrande parter i stater då inte längre kan intrigera mot varandra i hemlighet. Bentham menar att allmänheten kommer möta kunskap om smidda krigsplaner med motstånd.<sup>132</sup> Även här förefaller alltså Bentham sätta stor tilltro till att folket agerar i enlighet med utilitarismens grundprincip. Givet att Benthams tankar om avskaffandet av den hemliga diplomatin kan appliceras på hur länders underrättelseverksamheter bör fungera, torde Bentham förespråka att ett lands underrättelseverksamhet, liksom all annan statlig verksamhet, präglas av medborgerlig insyn.<sup>133</sup>

---

<sup>123</sup> Brunon-Ernst a.a. s. 146f.

<sup>124</sup> Cutler a.a. s. 325.

<sup>125</sup> Cutler a.a. s. 328.

<sup>126</sup> Brunon-Ernst a.a. s. 157.

<sup>127</sup> Cutler a.a. s. 329.

<sup>128</sup> Brunon-Ernst a.a. s. 152ff.

<sup>129</sup> Brunon-Ernst a.a. s. 157.

<sup>130</sup> McStay a.a. s. 44.

<sup>131</sup> Tännsjö a.a. s. 122; Mukherje, Subrata och Ramaswam Sushila, *A History of Political Thought: Plato to Marx*, PHI Learning Pvt. Ltd (2004), s. 286.

<sup>132</sup> Tännsjö a.a. s. 122.

<sup>133</sup> En koppling som varje fall Tännsjö verkar göra, se Tännsjö a.a. s. 121ff.

Enligt Tännsjö har hemligstämplande av bl.a. underrättelseverksamheters uppgifter ofta rättfärdigats genom kommentarer om att hemligstämplande är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet. Sådant hemligstämplande har emellertid öppnat upp för en rad åtgärder som strider mot utilitarismens grundprincip, såsom den utdragna övervakningen av personer med vänstersympatier som ägde rum i Sverige på 1970-talet.<sup>134</sup> Vidare menar Tännsjö att brist på insyn avseende den statliga verksamhetens insamlade av uppgifter inte kan vägas upp genom att uppgifter kontinuerligt gallras. Gallringens primära funktion är nämligen att möjliggöra för exempelvis myndigheter att förstöra bevismaterial mot sig själva.<sup>135</sup>

Tännsjö menar att säkerhetstjänsten bör vara skyldig att dokumentera sin verksamhet på samma sätt som sker inom exempelvis sjukvården.<sup>136</sup> Om olika militärmakter har mycket liten kunskap om varandras planer ökar, enligt Tännsjö, den globala spänningen, vilket i förlängningen kan leda till krig och en ökning av det icke-goda. Det spioneri som länder ständigt riktar mot varandra är delvis bidragande till global stabilitet, och insyn kan således vara fredsbevarande.<sup>137</sup>

Posners syn på statliga medarbetare förefaller skilja sig en del från Benthams. Som redogjorts för ovan hävdar Posner att människor tenderar att undanhålla information främst i syfte att missleda eller manipulera andra.<sup>138</sup> Posner förefaller dock även mena att det finns fog för att hoppas att den som arbetar inom underrättelseverksamheten inte kommer att utnyttja sin position för sin egen vinnings skull.<sup>139</sup> Posner verkar således inte dela Benthams syn att moralisk oskicklighet inom den statliga verksamheten utgör det enskilt största hotet mot praktiserandet av den utilitaristiska grundprincipen.<sup>140</sup> Sätts tilltro till att personer som arbetar inom underrättelsetjänsten främst kommer att arbeta för att öka den nationella säkerheten får konsekvensbedömningarnas utfall antas bli något annorlunda jämfört med om synen på dessa personer präglas av misstänksamhet. Exempelvis torde det första synsättet innebära att det ligger närmare till hands att göra bedömningen att medborgare som utsätts för övervakning som sker i syfte att skydda nationen kompenseras för eventuella inskränkningar i sitt privatliv, bl.a. i form av ökad säkerhet. Även brist på insyn i underrättelseverksamheten torde kunna motiveras på detta sätt.

Greg Elmer och Andy Opel, båda amerikanska forskare i kommunikation, har gjort gällande att 2000-talet präglats av en debatt inom vilken amerikanska ledare inte längre behöver motivera övervakningen av medborgare i nämnvärd utsträckning och heller inte bevisa förekomsten av säkerhetspolitiska hot. Detta eftersom en framtid präglad av terrorism riktad mot den egna staten beskrivs som oundviklig<sup>141</sup>, något som kanhända indirekt kan påverka medborgarnas

---

<sup>134</sup> Tännsjö. a.a. s. 119f.

<sup>135</sup> Tännsjö a.a. s. 118.

<sup>136</sup> Tännsjö a.a. s. 124.

<sup>137</sup> Tännsjö a.a. s. 120f.

<sup>138</sup> Avsnitt 3.2.2.

<sup>139</sup> Posner, Richard: "Privacy, Surveillance and law". I: *75 University of Chicago Law Review* 215 (2008), s. 251.

<sup>140</sup> Posner a.a. s. 251.

<sup>141</sup> Elmer and Opel a.a. s. 156.

förtroende för de som arbetar inom underrättelseverksamheten. Elmer och Opel menar att den säkerhetspolitiska debatten tidigare bestod av frågor relaterade till vilka säkerhetspolitiska åtgärder som var motiverade *om* terrorism skulle riktas mot en stat. Dessa *om*-frågor (eng. *what if*) har under senare tid ersatts av *när*-frågor (eng. *when, then*), dvs. frågor om vilka åtgärder som är motiverade *när* terrorism riktas mot en stat.<sup>142</sup>

Bland annat juridikprofessorn Mark Fenster<sup>143</sup> har gjort gällande ett vanlig nutida försvar för en öppen statsapparat är att brist på transparens i statlig verksamhet skapar ett missnöjt och ignorant folk, något som i förlängningen kan försvåra det politiska systemets legitimitet och fortlevnad, vilket kan generera smärta.<sup>144</sup>

Vilka ytterligare utilitaristiska argument kan anföras mot medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten? Exempelvis kan anföras att insyn eller yppande av hemliga uppgifter kan försvaga politiska system, eftersom potentiella skadegörare (såsom terrorister) då har tillgång till information som kan användas för att skada allmänna intressen, såsom säkerhet och hälsa.<sup>145</sup> Bland andra Fenster har även framfört det hypotetiska argumentet att insyn kan försvåra statligt beslutsfattande, då insyn minimerar möjligheten för statliga medarbetare att överlägga utan medborgerlig inblandning. Tanken får här antas vara att verksamhet som präglas av slutenhet leder till ett mer genomtänkt beslutsfattande, då verksamheten inte präglas av den press som eventuellt följer av folklig insyn. På sikt kommer alltså slutenhet folket till gagn.<sup>146</sup> Slutligen kan bl.a. anföras att en omfattande medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten skulle innebära omfattande organisatoriska omstruktureringar vilket kan leda till finansiella kostnader, ett utfall som kanhända Posner skulle ifrågasätta sett i ljuset av utilitarismens grundprincip.<sup>147</sup>

### *3.6. Icke-utilitaristiska teorier om insyn i underrättelseverksamheten*

Enligt det ovan nämnda libertarianska äganderättsperspektivet (avsnitt 3.3) har jag moralisk rätt att skydda det som jag äger från insyn. Låt oss vidare utgå från juristen Lorenne M. G. Clarks syn att information är ett slags egendom. Om en myndighet som arbetar med underrättelseverksamhet kommit över information på ett rättsenligt sätt torde det, utifrån ett libertarianskt äganderättsperspektiv, inte vara moraliskt klandervärt att sådan information och verksamheten i övrigt hemlighålls. Som anförts ovan är det enligt detta perspektiv främst intrånget i äganderätten som är intressant ur integritetssynpunkt.

Enligt juristen Lorenne M. G. Clark bör vi skapa ett samhälle i vilket invånarna har lika tillgång till information och därigenom till ekonomisk och politisk makt.

---

<sup>142</sup> Elmer and Opel a.a. s. 154ff.

<sup>143</sup> Associate Professor, Levin College of Law, University of Florida.

<sup>144</sup> Fenster Mark: „The Opacity of Transparency“. I: *Iowa Law Review* 2005-2006 885, s. 898.

<sup>145</sup> Fenster a.a. s. 906.

<sup>146</sup> Fenster a.a. s. 908.

<sup>147</sup> Fenster a.a. s. 907.

Givet att ökad jämlikhet ökar det goda och minskar det icke-goda kan tanken uppfattas som utilitaristisk. Clark motiverar dock inte varför jämlikheten är önskvärd, och förefaller närmast tillskriva den ett intrinsiskt värde. Bland annat respekten för medborgerligt deltagande i den politiska processen kräver, enligt Clark, att information fördelas jämnt bland medborgarna. Det är således inte önskvärt att tillgången till information centreras till vissa grupper eller entiteter i samhället, något som även torde kunna appliceras på exempelvis myndigheter. Enligt Clark måste dock omfördelningen av tillgång till information ta hänsyn till den obalans som redan råder ur informationssynpunkt. I skapandet av ett öppnare samhälle måste tillgängliggörandet av information ske på ett sådant sätt så att de personer, företag och institutioner som har ett maktövertag hindras från att samla information om personer som inte har ett maktövertag. Detta gäller särskilt om informationen är betydelsefull för personen i underläge, och om densamma saknar kontroll över informationen.<sup>148</sup>

Även i detta sammanhang kan Mills skadeprincip nämnas. Att godtyckligt samla in personuppgifter utan medborgares samtycke och utan att medborgarna har möjlighet till insyn och korrigerande kan strida mot skadeprincipen, eftersom människor då hindras från att fatta beslut om sig själva. Detta givet att signalspaning ses som ett slags tvång. Signalspaningen torde dock vara förenlig med skadeprincipen om det kan visas att den som inhämtningen gäller kan komma att skada andra genom sitt beteende.

### *3.7. Förarbetena om insyn i underrättelseverksamheten: Vilka frågor bör ställas?*

Vilka frågor är relevanta att ställa då moralfilosofiska värderingar i förarbetena avseende insyn i underrättelseverksamheten undersöks? För det första är det av intresse att studera om och hur förarbetena diskuterar medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten, med fokus på om förarbetena innehåller några utilitaristiska konsekvensbedömningar med avseende på insyn. Hur värderar förarbetena insynen, och vilket värde tillskrivs den? Även här bör poängteras att enbart förekomsten av konsekvensbedömningar inte behöver betyda att förarbetena ger uttryck för en utilitaristisk syn på insyn. Härvid bör även, liksom då synen på den personliga integriteten analyseras, undersökas hur förarbetena värderar olika intressen i de fall dessa ställs mot varandra.

För det andra är det bl.a. av intresse att undersöka hur förarbetena diskuterar förtroendet för de som arbetar inom FRA och hur förarbetena diskuterar kontroll av FRA:s personal. Som anförts ovan är bedömningar av den insyn eller slutenhet som påverkar en underrättelseverksamhet beroende av vilken kunskap bedömare har om världen. Posner och Bentham är exempelvis två utilitarister som förefaller ha mycket olika syn på vilket förtroende som bör tillskrivas statliga medarbetare.

---

<sup>148</sup> Clark a.a. s. 185-186.

Sammantaget bör undersökas:

1. om, och i sådana fall hur, förarbetena diskuterar medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten, med fokus på om förarbetena innehåller några utilitaristiska konsekvensbedömningar med avseende på insyn, samt
2. om och hur förarbetena diskuterar förtroendet för de som arbetar inom FRA och hur förarbetena diskuterar kontroll av FRA:s personal.

## 4. Analys av FRA-lagstiftningens förarbeten

### 4.1. Introduktion

I förevarande kapitel kommer proposition 2006/07:63 *En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet* och SOU 2003:34 *Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst Integritet – Effektivitet* att analyseras utifrån arbetets huvudfrågeställningar. Syftet är således att utröna huruvida det är möjligt att fastställa om förarbetena vilar på en utilitaristisk eller icke-utilitaristisk grund med avseende på skyddet för den personliga integriteten och medborgerlig insyn i underrättelsearbetet, och om det finns en tydlig moralfilosofisk bas i argumentationen. Detta kommer att göras genom att kartlägga förekomsten av utilitaristiska respektive icke-utilitaristiska argument i ovanstående förarbeten. Inledningsvis undersöks förekomsten av utilitaristiska och icke-utilitaristiska argument med avseende på skyddet för den personliga integriteten. Jag har härvid tagit avstamp i de supplementära frågeställningar som presenterats i kapitel tre, närmare bestämt:

1. om integritetsskyddet tillskrivs ett instrumentellt eller ett intrinsikalt värde,
2. om det i förarbetena förekommer några utilitaristiska konsekvensbedömningar, och hur dessa i sådana fall görs, samt
3. hur förarbetena beskriver innebörden av den personliga integriteten med fokus på vilka aspekter av FRA:s arbete som beskrivs vara av integritetskränkande karaktär.

Därefter undersöks förekomsten av utilitaristiska och icke-utilitaristiska värderingar och argument i förarbetena med avseende på medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten. Även här har avstamp tagits i de supplementära frågeställningar som presenterats i arbetets tredje kapitel, det vill säga:

1. om och hur förarbetena diskuterar medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten, med fokus på om förarbetena innehåller några utilitaristiska konsekvensbedömningar med avseende på insyn, samt
2. om och hur förarbetena diskuterar förtroendet för de som arbetar inom FRA och hur förarbetena diskuterar kontroll av FRA:s personal.

Kapitlet avslutas med ett sammanfattande avsnitt, i vilket analysens slutsatser summeras.

## 4.2. Förarbetena om skyddet för den personliga integriteten

### 4.2.1. Har integritetsskyddet ett instrumentellt eller ett intrinsikalt värde?

Förevarande avsnitt undersöker vilken syn på det personliga integritetsskyddets värde som står att finna i förarbetena till FRA-lagstiftningen. Inledningsvis kan konstateras att det på inget ställe i de studerade förarbetena uttryckligen motiveras *varför* den personliga integriteten bör skyddas. Dock förefaller förarbetena ta för givet att den personliga integriteten, varje fall i viss utsträckning, ska skyddas. Att skyddet för den personliga integriteten, enligt förarbetena, är något centralt som ska respekteras kan bl.a. beläggas genom följande citat från SOU 2003:34: “[...] Utgångspunkten för vårt uppdrag att reglera viss behandling av personuppgifter hos Försvarmakten och Försvarets radioanstalt har varit att myndigheternas verksamheter skall kunna bedrivas effektivt *samtidigt som nödvändig respekt visas för enskildas personliga integritet* [min kursivering] [...]”<sup>149</sup>. I SOU 2003:34 nämns även att “[...] Fysiska personer [...] av integritetsskäl [bör] ha vissa grundläggande rättigheter som rör behandlingen av uppgifter om dem.[...]”<sup>150</sup> och att “[...] det grundläggande syftet med [FRA-] lagstiftningen är [...] att skydda den personliga integriteten [...]”<sup>151</sup>. Även följande citat från proposition 2006/07:63 kan tjäna som exempel: “[...] Frågor om personlig integritet är *centrala* [min kursivering] i samband med överväganden om Försvarets radioanstalts tekniska inhämtning.[...]”<sup>152</sup>. Citat som ovanstående i kombination med det faktum att behovet av att skydda den personliga integriteten inte motiveras tyder, i min mening, på att förarbetena präglas av idén att det är väsentligt att värna om skyddet för den personliga integriteten. Den personliga integriteten tillskrivs därför *något* slags värde. Givet att den personliga integriteten tillskrivs något slags värde i de studerade förarbetena kan följaktligen undersökas om förarbetena tillskriver integritetsskyddet ett instrumentellt eller ett intrinsikalt värde.

Vid analysen av vilket värde som den personliga integriteten tillskrivs i förarbetena bör beaktas att lagstiftaren, i sitt resonemang, redan har att förhålla sig till en stor mängd lagstiftning som bl.a. reglerar skyddet för den personliga integriteten. Exempel på sådana bestämmelser är artikel 8 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna [nedan EKMR] om rätt till skydd för privat- och familjeliv och artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [nedan EU-stadgan] om att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Syftet med detta arbete är visserligen inte att utröna vilka moralfilosofiska värderingar gällande skyddet för den personliga integriteten som återfinns inom exempelvis europarätten, utan att undersöka vilka moralfilosofiska argument och värderingar som förekommer i förarbetena till FRA-lagstiftningen. En analys av dessa rättsområden bör därför, i min mening, inte ta någon omfattande plats i arbetet. Onekligen skyddas dock den personliga

---

<sup>149</sup> SOU 2003:34, s. 12.

<sup>150</sup> SOU 2003:34, s. 19.

<sup>151</sup> SOU2003:34, s. 183.

<sup>152</sup> Prop. 2006/07:63, s. 60.



integriteten av bestämmelser vilka FRA-lagstiftningen måste följa, såsom artikel 8 EKMR och artikel 8 i EU-stadgan. Om det i svenska förarbeten förekommer uttalanden om att den personliga integriteten ska skyddas utan att ett sådant skydd motiveras, kan detta vara resultatet av att *lagstiftaren* respektive *utredaren* tillskriver den personliga integriteten ett värde. Sådana uttalande kan emellertid också vara resultatet av ett slags regeldeontologi, dvs. ställningstaganden om att den personliga integriteten ska skyddas för att skyddet fastställs i överordnad *lagstiftning*. Det förefaller därför, i min mening, relevant att även här kort nämna något om dessa bestämmelsers innehåll.

Vad gäller artikel 8 EKMR fastslås där att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Det är emellertid möjligt att inskränka rätten, då bestämmelsens andra stycke fastslår att offentliga myndigheter får inskränka åtnjutandet av rättigheten med stöd av lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Enligt artikel 8 i EU-stadgan har vidare var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Insamlade personuppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Dessutom har, enligt samma bestämmelser, var och en rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Dock föreskriver artikel 52 i EU-stadgan att det är möjligt att begränsa utövandet av denna rättighet om det är föreskrivet i lag och förenligt med det väsentliga innehållet i stadgans rättigheter och friheter, och om det, med beaktande av proportionalitetsprincipen, är nödvändigt och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Föga förvånande innehåller de studerade förarbetena avsnitt som presenterar artikel 8 EKMR och artikel 8 i EU-stadgan. Majoriteten av de gånger som den personliga integriteten diskuteras görs emellertid inga konkreta hänvisningar till dessa bestämmelser. Huruvida dessa diskussioner ger uttryck för lagstiftarens och utredarens syn på den personliga integritetens värde eller är resultatet av att dessa tar avstamp i befintliga överordnade bestämmelser är således stundtals svårt att utröna.

På flera ställen i de studerade förarbetena görs gällande att det är möjligt att göra inskränkningar i skyddet för och/eller rätten till personlig integritet. I SOU 2003:34 nämns exempelvis att det “[...] bör beaktas att rätten till personlig integritet inte är absolut utan från tid till annan är föremål för inskränkningar[...].”<sup>153</sup> och att “[...] En väl fungerande samhällsorganisation alltid [kommer] att medföra intrång i den enskildas personliga integritet [...]”<sup>154</sup>. I prop. 2006/07:63 görs vidare gällande att “[...] Intresset av att värna enskildas integritet

---

<sup>153</sup> SOU 2003:34, s. 138.

<sup>154</sup> SOU 2003:34, s. 138f.

[...] inte [kan] ses isolerat utan måste vägas mot andra befogade intressen [...]"<sup>155</sup>. Som synes är det alltså, enligt de studerade förarbetena, möjligt att inskränka skyddet och/eller rätten till personlig integritet. Någon uppräknning av vilka intressen som är befogade att väga mot värnandet av enskildas integritet förekommer emellertid inte i förarbetena. Dock görs i bl.a. SOU 2003:34 gällande att försvarsunderrättelseverksamheten och säkerhetstjänsten måste bedrivas på ett effektivt sätt, och att denna effektivitet och skyddet för den personliga integriteten ibland är motstående intressen.<sup>156</sup> Det är således, enligt förarbetena, möjligt att inskränka rätten till den personliga integriteten om motstående intressen i form av en *effektiv* försvarsunderrättelseverksamhet kräver det.

Vilka underliggande värden står att finna bakom intresset *en effektiv försvarsunderrättelseverksamhet*? Vad ämnar den effektiva försvarsunderrättelseverksamheten skydda? Förarbetena ger flera, mer eller mindre tydliga, svar härvid. I huvudsak anförs att försvarsunderrättelseverksamheten och signalspaningen behövs för att upprätthålla informationssäkerheten i samhället<sup>157</sup>, kartlägga yttre militära hot mot landet<sup>158</sup>, avvärja säkerhetshotande verksamhet som riktas mot Försvarsmakten och dess intressen<sup>159</sup>, inhämta, klarlägga verksamhet som innefattar hot mot rikets intressen<sup>160</sup> och bidra med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred<sup>161</sup>. En effektiv underrättelseverksamhet beskrivs vidare vara "[...] *till gagn för hela samhället* [min kursivering] [...]"<sup>162</sup> och försvarsunderrättelseverksamheten och säkerhetstjänsten beskrivs utgöra "[...] grundläggande och viktiga samhällsfunktioner för Sveriges *oberoende* och den *nationella säkerheten* [min kursivering] [...]"<sup>163</sup>.

Det är således, för det första, bl.a. möjligt att göra inskränkningar i skyddet för den personliga integriteten om en sådan inskränkning är till gagn för hela samhället, en tanke som i hög utsträckning förefaller förenlig med utilitarismens grundprincip att den handling är rätt som maximerar utfallet av det goda och minimerar utfallet av det icke-goda. För det andra utgör Sveriges oberoende ett befogat intresse som, enligt förarbetena, kan ställas mot den personliga integriteten. I SOU 2003:34 görs vidare gällande att "[...] den militära underrättelsetjänsten skall fullgöra centrala uppgifter inom ramen för den grundberedskap som Försvarsmakten skall upprätthålla [...] för att hävda *svensk territoriell integritet* [min kursivering] [...] [...]"<sup>164</sup>. Här förefaller således tanken vara att det är möjligt att inskränka medborgarnas personliga integritet om detta leder till att staten *Sveriges* integritet förstärks och/eller hävdas. Således ställs här två olika typer av integritet mot varandra. Möjligheterna att inskränka rätten och/eller skyddet för den personliga integriteten förefaller dock inte ses som

---

<sup>155</sup> Prop. 2006/07:63, s. 60.

<sup>156</sup> SOU 2003:34, s. 139.

<sup>157</sup> SOU 2003:34, s. 140.

<sup>158</sup> SOU 2003:34, s. 13.

<sup>159</sup> SOU 2003:34, s. 15.

<sup>160</sup> SOU 2003:34, s. 15.

<sup>161</sup> SOU 2003:34, s. 79.

<sup>162</sup> Prop. 2006/07:63, s. 34.

<sup>163</sup> SOU 2003:34, s. 139.

<sup>164</sup> SOU 2003:34, s. 163.

obegränsade. Exempelvis görs i prop. 2006/07:63 gällande att “[...] Signalspaningen inte [får] inskränka på den personliga integriteten i större utsträckning av vad som är *absolut nödvändigt* [min kursivering] för att uppnå syftet med verksamheten[...].”<sup>165</sup> Kanhända ger detta uttryck för att den personliga integriteten tillskrivs ett intrinsikalt värde eller, åtminstone, ses som överordnad konkurrerande intressen som signalspaningen ämnar främja, såsom Sveriges oberoende och den nationella säkerheten. Det är visserligen oklart vilken innebörd som lagstiftaren tillskriver begreppet *nödvändighet*. Det är exempelvis inte givet att nödvändighet här avser att personlig integritet får åsidosättas endast när det är logiskt och praktiskt nödvändigt. Uttalanden om att den personliga integriteten inte får inskränkas mer än nödvändigt innebär dock inte att något absolut minimiskydd för den personliga integriteten ställs upp. Något sådant minimiskydd förekommer heller inte på andra ställen i förarbetena. Utgångspunkten är istället att integritetsskyddet *kan* inskränkas, om än enbart givet att inskränkningen lever upp till kravet om absolut nödvändighet. I prop. 2006/07:63 görs vidare gällande att “[...] tillstånd endast [får] ges om syftet med inriktningen väger *klart tyngre* [min kursivering] än det integritetsintrång som inhämtning kan innebära och detta syfte inte kan tillgodoses på ett *mindre ingripande sätt* [min kursivering] [...]”<sup>166</sup>. Som kommer att utvecklas i kommande avsnitt kan förekomsten av dessa två senare krav tala för att förarbetena präglas av en utilitaristisk syn på personlig integritet.<sup>167</sup>

Det går, i min mening, inte att utesluta att förarbetena tillskriver ovan nämnda intressen intrinsikala värden. Det går emellertid inte heller att utesluta att dessa förstås vara instrumentella i förhållande till ett specifikt värde såsom lycka. Det saknas emellertid *konkreta* tecken på att lagstiftaren och utredaren ser och beskriver integritet som värdefullt för att det främjar nyttan. Ett argument för att förarbetena utgår från att den personliga integriteten har ett intrinsikalt värde är kanhända att dess värde inte motiveras. Om ett värde som diskuteras inte sägs härledas från något annat värde eller intresse, är det möjligt att det tillmäts ett värde *i sig*. Det förefaller dock vanskligt att direkt sluta sig till att så är fallet. Bristen på motivering kan exempelvis vara resultatet av att förarbetena förhåller sig till överordnade bestämmelser, såsom artikel 8 EKMR. Det är dock möjligt att lagstiftaren och utredaren delar ”rättens” syn på personlig integritet. Artikel 8 EKMR utgör en överordnad rättslig grundnorm, och värden som Sveriges oberoende och/eller den nationella säkerheten lyfts inte lika tydligt fram i svensk grundlag eller i övriga överordnade rättsnormer. Visserligen är exempelvis skyddet av den allmänna säkerheten, enligt EKMR, ett intresse som tillåter att rätten till privatliv inskränks. Detta är emellertid ett undantag från *huvudregeln* att privatlivet ska skyddas.

Vidare är det dock, enligt förarbetena, möjligt att göra diverse inskränkningar i den personliga integriteten. Kanhända ligger det därför nära till hands att kategorisera förarbetenas syn på integritetsskyddets värde som instrumentellt.<sup>168</sup> Som anförts ovan görs dock i förarbetena gällande att skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot andra *befogade* intressen. Detta tyder på att det, enligt

---

<sup>165</sup> Prop. 2006/07:63, s. 90.

<sup>166</sup> Prop. 2006/07:63, s. 96.

<sup>167</sup> Avsnitt 4.2.2.

<sup>168</sup> Avsnitt 3.3.

förarbetena, finns intressen som är obefogade och således *inte* kan vägas mot den personliga integriteten i syfte att inskränka densamma. Det är här fullt möjligt att lagstiftaren och utredaren utgår från existensen av flertalet olika men jämlika intrinsikala värden. Förarbetena kan med andra ord ge uttryck för ett slags värdepluralism, enligt vilken det finns flera olikartade värden – såsom skyddet för den personliga integriteten, säkerhet och statlig integritet - vilka inte kan inordnas under varandra och vilka inte heller är instrumentella i förhållande till ett överordnat intrinsikalt värde, såsom lycka. Utifrån ett pluralistiskt perspektiv, där olika värden/intressen ses som jämbördiga, torde det vara oundvikligt att stundtals behöva inskränka ett värde för att gynna ett annat.<sup>169</sup> Enbart det faktum att det i förarbetena görs gällande att den personliga integriteten kan inskränkas behöver således inte i sig tyda på att det personliga integritetsskyddets värde förstås vara instrumentellt.

Sammantaget är det svårt att utröna vilket värde som den personliga integriteten tillskrivs i förarbetena. En starkt bidragande orsak till att det är svårt att utröna förarbetenas syn på den personliga integritetens värde är bristen på motiveringar gällande på vilket eller vilka sätt som den är skyddsvärd. Som anförts i arbetets första kapitel kan det, utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, vara problematiskt att den teoretiska basen i förarbeten inte är tydlig eller att argumentationen däri inte framstår som solid.<sup>170</sup> Otydligheten kan exempelvis bidra till en bristande förutsebarhet för medborgarna och till ett ökat politiskt maktmissbruk. Resonemanget kommer att utvecklas vidare i arbetets femte kapitel. Delar av det som ovan anförts talar för att förarbetena värderar den personliga integriteten *högre* än andra intressen. Det är dock långt ifrån givet att så är fallet. Om så är fallet är det emellertid otydligt om den personliga integriteten förstås vara ett slags lycka av högre kvalitet, eller om den förstås ha ett värde oaktat om skyddet för den genererar lycka/nytta. Som anförts ovan rangordnar inte den hedonistiska utilitarismen olika slags lycka. Enligt Mill finns det dock kvalitativa skillnader mellan olika slags njutning eller lycka.<sup>171</sup> Otydligheten kring huruvida förarbetena tillskriver den personliga integriteten ett intrinsikalt eller ett instrumentellt värde, och kring hur förarbetena värderar den personliga integriteten i förhållande till andra intressen, gör att det är svårt att utröna om förarbetenas moralfilosofiska bas är utilitaristisk eller icke-utilitaristisk. I det följande undersöks istället om det är möjligt att utröna den moralfilosofiska basen i förarbetena genom att undersöka förekomsten av utilitaristiska konsekvensbedömningar.

#### **4.2.2. Förekomsten av utilitaristiska konsekvensbedömningar**

Förevarande avsnitt undersöker om det i de studerade förarbetena förekommer några utilitaristiska konsekvensbedömningar då den personliga integriteten diskuteras, och hur dessa i sådana fall görs. Som anförts ovan präglas förarbetena av tanken att skyddet för den personliga integriteten inte är absolut, och att det finns motstående intressen som stundtals måste vägas mot skyddet för den personliga integriteten.<sup>172</sup> Vidare görs på flera ställen i prop. 2006/07:63 gällande

---

<sup>170</sup> Avsnitt 1.4.

<sup>171</sup> Avsnitt 3.2.1.

<sup>172</sup> Avsnitt 4.2.1.

att en prövning om tillstånd för signalspaning bör präglas av en proportionalitetsbedömning.<sup>173</sup> Enligt förarbetena ska beslut om huruvida en signalspaning får ske äga rum efter att den s.k. tillståndsmyndigheten, nuvarande Förvarsunderrättelsedomstolen<sup>174</sup>, gjort en proportionalitetsbedömning. I prop. 2006/07:63 anføres exempelvis att "[...] tillståndsmyndigheten [ska] göra en proportionalitetsbedömning av syftet med den närmare inriktningen i förhållande till det integritetsintrång som inhämtning genom signalspaning i enlighet med inriktningen kan komma att medföra [...]"<sup>175</sup>. Följaktligen kan undersökas om förespråkandet av en sådan proportionalitetsbedömning ger uttryck för ett utilitaristiskt idéarb och/eller motsvarar en utilitaristisk konsekvensbedömning.

Det är inte givet att en proportionalitetsbedömning är det samma som en utilitaristisk konsekvensetisk bedömning. En proportionalitetsbedömning innebär att en avvägning görs mellan *etablerade* värden och/eller intressen, i detta fall effektiv signalspaning och personlig integritet. En utilitaristisk konsekvensetisk bedömning är istället en undersökning av vilken möjlig handling som leder till störst nytta, och är således inte begränsad till en avvägning mellan på förhand fastställda värden och/eller intressen. Det finns emellertid, i min mening, en del som tyder på att de proportionalitetsbedömningar som förespråkas i förarbetena bär på ett utilitaristiskt idéarb. Detta kan bl.a. illustreras genom följande citat från prop. 2006/07:63: "[...] tillstånd [får] endast ges om syftet med inriktningen väger *klart tyngre* [min kursivering] än det integritetsintrång som inhämtning kan innebära och detta syfte inte kan tillgodoses på ett *mindre ingripande sätt* [min kursivering] [...]"<sup>176</sup>. Enligt utilitarismen torde i princip alla handlingar kunna rättfärdigas om de ökar nyttan eller lyckan i världen. Det spelar således ingen roll *hur mycket* lyckan ökar; huvudpoängen är att det som genererar mest lycka/nytta/tillfredsställda preferenser ska utföras. Att den första delen av ovanstående citat - att syftet med [sök-] inriktningen ska väga klart tyngre än eventuella integritetsintrång för att tillstånd ska kunna ges - kan vara utilitaristisk behöver därför utvecklas något. Härvid bör åter betonas att olika utilitaristiska inriktningar ser olika på möjligheterna att förutse hur mycket nytta som produceras av en viss handling. Som anförts i arbetets tredje kapitel utgår somliga utilitarister från att det, på grundval av tidigare erfarenhet, är möjligt att förhållandevis precist förutse mängden lycka/nytta eller smärta som kommer att produceras av en viss handling. En utilitarist kan emellertid även vara av ståndpunkten att det är svårt att uppskatta vilka konsekvenser en handling kommer få.<sup>177</sup> Ställningstagandet, att syftet med en signalspanings inriktning måste väga klart tyngre än eventuella integritetsintrång för att en sådan spaning ska vara tillåten, kan således ses som ett slags utilitaristisk kalkyl, vilken utgår från att Förvarsunderrättelsedomstolen aldrig kommer ha perfekt information om en signalspanings konsekvenser. Försiktighetsåtgärder kan därför behöva vidtas för att inte riskera att bestämmelserna om signalspaning får smärtbringande konsekvenser. Bland annat följande citat ur prop. 2006/07:63 tyder på att förarbetena präglas av synen

---

<sup>173</sup> Se bl.a. prop. 2006/07:63, s. 96, s. 103, s. 139.

<sup>174</sup> Lag (2009:966) om Förvarsunderrättelsedomstol.

<sup>175</sup> . Prop. 2006/07:63, s. 103.

<sup>176</sup> Prop. 2006/07:63, s. 96.

<sup>177</sup> Avsnitt 3.2.1.

att det är svårt att förutse konsekvenserna av ett meddelat beslut om signalspaning:

”[...] När det gäller uppskattningen av det integritetsintrång som inhämtning enligt en inriktning kan komma att innebära kan en sådan bedömning naturligtvis inte göras med exakthet [...] En inriktning bör dock i allmänhet vara så utformad att tillståndsorganet kan skaffa sig en välgrundad uppfattning i stort om omfattningen av de inhämtningsåtgärder som kan komma att vidtas med anledning av inriktningen [...]”<sup>178</sup>

Idén förefaller emellertid vara att det varje fall i *någon* mån är möjligt att förutse handlingars konsekvenser, vilket, i kombination med förespråkandet av proportionalitetsbedömningar, tyder på att förarbetena, varje fall delvis, har en konsekvensetisk bas. Huruvida denna grund är utilitaristisk är emellertid svårt att utröna. Som anförts i arbetets tredje kapitel anser somliga utilitarister att risken för missbedömningar gör att vi överhuvudtaget inte bör förhålla oss till principen om nyttomaximering i vårt handlande.<sup>179</sup> Kanhända kan denna skepticism även appliceras på möjligheten att använda proportionalitetsbedömningar för att avgöra när signalspaning ska tillåtas.

Vidare förekommer i förarbetena citat som tyder på att lagstiftaren och utredaren anser det vara upp till den enskilda individen att avgöra när ett integritetsintrång har ägt rum. I SOU 2003:34 anförts bl.a. att ”[...] Det [...] inte [är] möjligt att definiera exakt vad som avses med personlig integritet. Inte minst är det svårt på grund av att uppfattningen om vad som är en rent personlig sfär varierar mellan olika personer [...]”<sup>180</sup>. Om det är den enskilde individen som att avgör när en integritetskränkning har ägt rum, och om dessa avgöranden varierar från person till person, är det givetvis svårt för en domstol att uppskatta konsekvenserna av en signalspaningsåtgärd. Ovanstående citat ur prop. 2006/07:63 om att tillstånd endast får ges om syftet med inriktningen väger *klart tyngre* än ett integritetsintrång kan således, utifrån ett utilitaristiskt perspektiv, förstås som en kvalifikation som, till följd av frånvaron av perfekt information, måste sättas upp för att undvika misstag som annars kan följa av utilitaristiska bedömningar. Som anförts ovan anser Bentham att det kan vara förenligt med utilitarismen att, på grundval av tidigare erfarenhet, ställa upp tumregler, då det stundtals är alltför tidskrävande att låta varje agerande föregås av konsekvensetiska bedömningar. Dessa regler måste emellertid, enligt Bentham, åsidosättas om de visar sig strida mot den utilitaristiska grundprincipen.<sup>181</sup>

Det är emellertid även möjligt att tolka ovanstående citat, att inriktningen ska väga *klart tyngre* än det integritetsintrång som inhämtning kan innebära, som att förarbetena tillskriver den personliga integriteten ett högre värde än andra intressen och att de positiva fördelarna med dessa övriga intressen därför måste väga klart tyngre än ett integritetsintrång för att ett integritetskränkande tillstånd ska vara moraliskt försvarbart.

Som redogjorts för ovan görs i prop. 2006/07:63 även gällande att ett tillstånd för signalspaning enbart får ges om syftet med densamma inte kan tillgodoses

---

<sup>178</sup> Prop. 2006/07:63, s. 96.

<sup>179</sup> Avsnitt 3.2.1.

<sup>180</sup> SOU 2003:34, s. 138.

<sup>181</sup> Avsnitt 3.2.1.

på ett *mindre ingripande sätt*.<sup>182</sup> Detta citat förefaller helt och hållet förenligt med i vart fall den klassiska hedonistiska utilitarismen. Då den hedonistiska utilitarismen intresserar sig för hur olika handlingar förhåller sig till den *totala* mängden lycka och inte gör skillnad mellan olika slags lycka, torde följa att en handling inte är moraliskt försvarbar om den mängd lycka den genererar kan uppnås på ett mindre ingripande sätt. Om det inte finns några kvalitativa skillnader mellan olika slags lycka är en handling som innebär att mängden lycka ökar med +4 och att mängden smärta samtidigt ökar med +2 sämre än en handling som innebär att lyckan ökar med +3 eller +4 och där smärtan inte ökar.<sup>183</sup>

De studerade förarbetena gör alltså gällande att tillståndsprövningen för signalspaning ska föregås av en proportionalitetsbedömning i vilken eventuella intrång i den personliga integriteten som tillståndet kan leda till ska beaktas. Förarbetena sätter således upp ramarna för hur *framtida* proportionalitetsbedömningar hos Försvarsunderrättelsesdomstolen ska göras. Vad gäller förekomsten av konkreta konsekvensbedömningar som beaktar den personliga integriteten i förarbetena till FRA-lagstiftningen kan sammantaget konstateras att dessa är mycket få. Som anförts ovan görs flera gånger gällande skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot andra intressen. I SOU 2003:34 konstateras vidare att utgångspunkten för utredningens uppdrag att reglera viss behandling av personuppgifter hos FRA har varit att myndigheternas verksamheter skall kunna bedrivas effektivt, samtidigt som nödvändig respekt visas för enskildas personliga integritet.<sup>184</sup> Syftet med lagstiftningen förefaller således delvis vara att finna något slags balans mellan konkurrerande intressen. Följande citat från prop. 2006/07:63 ger i viss mån uttryck för ståndpunkten att bedömningen av om den personliga integriteten ska skyddas *bör* grundas på någon form av konsekvensetisk bedömning:

”[...] En individ som lever i ett samhälle och sålunda ingår i en gemenskap med andra människor kan självfallet inte göra gällande något absolut anspråk på att få leva i fred för andra individer eller ostört av samhällets organ. Eftersom gemenskapen med andra människor och samhörigheten med samhället är grundläggande för den enskilda människans villkor, är det tydligt att tanken på skydd för dylika anspråk står i motsats till åtskilligt som av andra skäl måste gälla. Regler som syftar till att skydda den enskildes personliga integritet måste sålunda förses med olika, i skilda situationer mer eller mindre vittgående undantag eller på annat sätt begränsas till sin giltighet, så att andra människors och samhällets intressen i övrigt inte träds för när.[...]”<sup>185</sup>

Ovanstående behöver visserligen inte ge uttryck för ståndpunkten att en bedömning av om den personliga integriteten ska skyddas *bör* grundas på en *utilitaristisk* konsekvensbedömning. Det är exempelvis möjligt att ovanstående ger uttryck för att lagstiftaren förespråkar att en konsekvensetisk bedömning ska göras, men där annat än nyttan tillskrivs ett egenvärde. Det är emellertid intressant att den enskildes personliga integritet, enligt förarbetena, kan ställas mot *andra människors intressen*, och därigenom inskränkas. Citatet *kan* onekligen vara förenligt med en utilitaristisk syn på personlig integritet, den preferensutilitaristiska synen inräknad. Citatet kan emellertid även vara förenligt

---

<sup>182</sup> Prop. 2006/07:63, s. 96.

<sup>183</sup> Avsnitt 3.2.1.

<sup>184</sup> SOU 2003:34, s. 12.

<sup>185</sup> Prop. 2006/07:63, s. 61. Citatet kommer ursprungligen från SOU 1970:47 (s. 56) men citeras i prop. 2006/07:63 då inskränkningar av integritetsskyddet diskuteras.

med en libertariansk syn på den personliga integriteten, innebärandes att ingåendet i en gemenskap med andra människor innebär att vi tillfälligt måste frånsäga oss vår själväganderätt eftersom vi annars ständigt skulle kränka varandras själväganderätt. Dock torde det, utifrån ett libertarianskt äganderättsperspektiv, vara av föga intresse att *samhällets intressen* träds för när genom ett för vidsträckt integritetsskydd, då äganderätt, av detta perspektiv, inte tillskrivs samhället som sådant.<sup>186</sup>

Som anförts ovan förespråkar alltså de studerade förarbetena att bedömningen av i vilken utsträckning den personliga integriteten bör eller ska skyddas måste ske på grundval av en intresseavvägning i vilken den personliga integriteten ställs mot andra befogade intressen. På några ställen i förarbetena förekommer ställningstaganden som förefaller bygga på något slags konsekvensbedömning. Dessa är emellertid mycket fåordiga. Bland annat anförts att ”[...] det [är] vår uppfattning att de aktuella verksamheterna utgör så grundläggande och viktiga samhällsfunktioner att de måste bedrivas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, även om det av vissa kan uppfattas som ett intrång i den personliga integriteten[...]”<sup>187</sup>. Några tydliga diskussioner om potentiella för- och nackdelar hos utformningar av FRA-lagstiftningen med avseende på den personliga integriteten är dock närmast intill obefintliga i förarbetena. Både prop. 2006/07:63 och SOU 2003:34 konstaterar att intresseavvägningar och proportionalitetsbedömningar ska prägla signalspaningen, men mängden konkreta konsekvensbedömningar gör att det är förhållandevis svårt att utläsa hur förarbetena i praktiken värderar och förstår det personliga integritetsskyddet. Det är således även svårt att utläsa om de konsekvensbedömningar som förekommer i förarbetena ger uttryck för en utilitaristisk syn på den personliga integriteten eller inte, det vill säga om den personliga integriteten bör skyddas då den i förlängningen maximerar nyttan, eller för att den exempelvis har ett egenvärde. Att det på vissa ställen i förarbetena förekommer konsekvensetiska bedömningar behöver inte innebära att förarbetena ger uttryck för en utilitaristisk syn på personlig integritet, då konsekvensbedömningar är centrala även inom konsekvensetiska teorier som tillskriver annat än lycka/nytt/tillgodoseendet av preferenser ett intrinsikalt värde.

I SOU 2003:34 diskuteras kort konsekvenserna av att kräva att myndigheter gallrar bland uppgifter som rör enskilda individer. Härvid görs bl.a. gällande att syftet med gallring är att tillgodose skyddet för den personliga integriteten (ett ställningstagande som kommer att diskuteras närmare i kommande avsnitt).<sup>188</sup> Vidare görs gällande att:

”[...] integritetsintresset inte alltid [tjänas] bäst av att så många uppgifter som möjligt gallras. I vissa fall har bevarandet av känsliga uppgifter visat sig vara till stor fördel för enskilda. Som exempel kan nämnas den för ett tag sedan högaktuella frågan om ersättning till tvångssteriliserade. Ett stort antal personer har efter många år nu fått upprättelse för tidigare allvarliga integritetskränkningar, just på grund av att de känsliga uppgifterna inte har förstörts, utan i stället bevarats och därigenom kunnat utgöra underlag för att rekonstruera historiska händelseförlopp. Vidare bör offentlighetsprincipen och den minskade möjligheten till insyn i myndigheternas verksamhet för bl.a. forskning framhållas som skäl mot omfattande gallring i allmänhet inte minst i den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten och i Försvarets

---

<sup>186</sup> Avsnitt 3.3.

<sup>187</sup> SOU 2003:34, s. 141.

<sup>188</sup> SOU 2003:34, s. 208.



radioanstalts underrättelseverksamhet. Vid en samlad bedömning har vi mot denna bakgrund stannat för att inte föreslå några särskilda gallringsbestämmelser för de aktuella verksamheterna. [...]”<sup>189</sup>

Ovanstående utgör eventuellt ett slags konsekvensbedömning, då potentiella konsekvenser av gallring diskuteras. Citatet innehåller visserligen ingen tydlig redogörelse för vilka konsekvenser som *troligen* blir resultatet av att gallringsskyldigheterna för FRA utökas eller inte. Istället förefaller slutsatsen - att inte föreslå några särskilda gallringsbestämmelser för bl.a. FRA - vara resultatet av att det är osäkert vilka konsekvenserna för den personliga integriteten blir av ett utökat gallringsansvar för myndigheten. Som synes bygger utredaren sin slutsats på bl.a. tidigare erfarenhet om att bristen på gallring visat sig leda till att tvångssteriliserade erhållit ersättning för tidigare integritetskränkningar. Ger ovanstående citat i övrigt uttryck för en utilitaristisk syn på den personliga integriteten? Bland annat anförs att offentlighetsprincipen och insyn i myndigheten för bl.a. forskning kan framhållas som skäl *mot* omfattande gallring. Detta torde vara förenligt med i varje fall den hedonistiska utilitarismen, i det avseendet att den personliga integriteten här inte förefaller tillskrivas ett högre kvalitativt värde än exempelvis god forskning eller kunskap. Det är dock vanskligt att dra några alltför långtgående slutsatser om synen på den personliga integriteten enbart på grundval av ovanstående citat.

Sammanfattningsvis innehåller prop. 2006/07:63 och SOU 2003:34 få konkreta konsekvensbedömningar i vilka potentiella utfall av FRA-lagstiftningens utformning diskuteras. Det är möjligt att lagstiftningsarbetet präglats av utilitaristiska konsekvensbedömningar, men dessa har i sådana fall inte kommit till tydligt uttryck i förarbetena. Dock sätter förarbetena upp ramarna för hur Försvarsunderrättelsesdomstolens proportionalitetsbedömningar ska göras, innebärandes att tillstånd för signalspaning endast får ges om syftet väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtning kan innebära och om detta syfte inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Det är emellertid otydligt huruvida förespråkandet av en sådan bedömning bygger på en konsekvensetisk eller en utilitaristisk moralsyn. Det kan visserligen ifrågasättas om det alls är möjligt att väga olika slags konsekvenser mot varandra utan förekomsten av en gemensam måttstock, såsom nytta. Någon sådan måttstock kommer dock inte till uttryck i förarbetena. Även efter att ha undersökt förekomsten av konsekvensbedömningar i förarbetena är således den moralfilosofiska basen otydlig.

### **4.2.3. Innebörden av personlig integritet: När har ett integritetsintrång ägt rum?**

Arbetet har hittills diskuterat huruvida förarbetena till FRA-lagstiftningen tillskriver det personliga integritetsskyddet ett intrinsikalt eller ett instrumentellt värde. Vidare har undersökts om det i förarbetena förekommer några utilitaristiska konsekvensbedömningar, och hur dessa i sådana fall görs. Dock har enbart mycket lite nämnts om hur förarbetena förstår *innebörden* av det personliga integritetsskyddet. Förevarande avsnitt ämnar undersöka i vilka avseenden den personliga integriteten, enligt förarbetena, är skyddsvärd, och

---

<sup>189</sup> SOU 2003:34, s. 208.

vilka aspekter av FRA:s arbete som, enligt desamma, kränker eller riskerar att kränka den personliga integriteten. Som anförts ovan förekommer i förarbetena ingen konkret motivering till varför den personliga integriteten är skyddsvärd.<sup>190</sup> Förevarande avsnitt undersöker således om det *indirekt* går att utröna i vilka avseenden som den personliga integriteten, enligt förarbetena, är skyddsvärd. Detta kan bland annat göras genom att undersöka vilka aspekter av FRA:s arbete som beskrivs vara mest respektive minst problematiska ur integritetssynpunkt.

Som anförts i arbetets tredje kapitel kan svaren på frågor om varför den personliga integriteten är skyddsvärd och vilka aspekter av FRA:s arbete som kränker den personliga integriteten variera beroende på vilket moralfilosofiskt perspektiv som antas. Utifrån ett utilitaristiskt perspektiv torde den personliga integriteten vara skyddsvärd om skyddandet av den maximerar nyttan. Ett argument till stöd för skyddet av den personliga integriteten som jag härvid valt att kategorisera som utilitaristiskt är att integritetsintrång riskerar att skada en eller flera personers goda namn eller heder. Detta argument kan dock bara kategoriseras som utilitaristiskt om vi utgår från att känslan av att ha ett gott rykte är ett slags lycka eller en förekommande preferens. Betonas kan dock att bl.a. den utilitaristiska filosofen Tännsjö inte kategoriserar argument innebärandes att personligt integritetsskydd behövs då det skyddar heder och/eller ära som *utilitaristiska*, utan istället kategoriserar dessa under en egen moralfilosofisk teori som han kallar *hedersmoral*.<sup>191</sup> Vad gäller ett icke-utilitaristiskt argument till stöd för den personliga integriteten kan nämnas det libertarianska argumentet att det är *tagandet* av information som är integritetskränkande, då det utgör ett intrång i äganderätten. Som anförts ovan intresserar sig perspektivet inte nämnvärt för exempelvis spridande av känslig information, eller för att någon tar del av tidigare inhämtad information.<sup>192</sup> Utifrån vissa pliktetiska och icke-utilitaristiska konsekvensetiska perspektiv kan vidare den personliga integriteten ses som skyddsvärd då den anses ha ett slags inneboende värde, och utifrån dessa perspektiv kan troligen både tagande, tillgodogörande och spridande av information vara problematiskt.

Hur beskriver då de studerade förarbetena innebörden av den personliga integriteten, och vilka aspekter av FRA:s arbete beskrivs som mest centrala ur integritetssynpunkt? Inledningsvis kan konstateras att det i SOU 2003:34 görs gällande att det "[...] inte är möjligt att definiera exakt vad som avses med personlig integritet [...]"<sup>193</sup>. Anledningen till detta beskrivs bl.a. bero på att "[...] uppfattningen om vad som är en rent personlig sfär varierar mellan olika personer [...]" och att "[...] inställningen till integritet [varierar] över tiden[...]"<sup>194</sup>. Inte heller i prop. 2006/07:63 görs anspråk på att definiera den exakta innebörden av personlig integritet. I prop. 2006/07:63 hänvisas emellertid till en artikel i SvJT från 1972<sup>195</sup>, i vilken juridikprofessor Stig Strömholm gör gällande att integritetskränkningar kan delas in i tre huvudgrupper. Lagstiftaren

---

<sup>190</sup> Avsnitt 4.2.1.

<sup>191</sup> Tännsjö, a.a. s. 10.

<sup>192</sup> Avsnitt 3.3; jfr. även Tännsjö a.a s. 61.

<sup>193</sup> SOU 2003:34, s. 138.

<sup>194</sup> SOU 2003:34, s. 138.

<sup>195</sup> Strömholm, Stig: "Integritetsskyddet. Ett försök till internationell lägesbestämning". I: *Svensk Juristtidning* 1971 s. 695.

förefaller utgå från Strömholms uppdelning och gör gällande att "[...] Enligt denna [Strömholms] modell kan kränkningarna delas in i tre huvudgrupper: 1) intrång i en persons privata sfär i fysisk eller annan mening; 2) insamlande av uppgifter om en persons privata förhållanden; 3) offentliggörande eller annan användning [...] av uppgifter om en persons privata förhållanden [...]"<sup>196</sup>. Låt oss, på grundval av Strömholms uppdelning, dela in FRA:s signalspaning i tre delar 1.) inhämtandet av uppgifter, 2.) tillgodogörandet av informationen i uppgifterna och 3.) spridandet av uppgifterna. Hur diskuterar förarbetena dessa stadier av signalspaningen, och vilka aspekter av FRA:s arbete beskrivs vara mest respektive minst problematiska ur integritetssynpunkt?

Vad gäller *inhämtandet* av uppgifter om enskilda görs i prop. 2006/07:63 gällande att "[R]edan den omständigheten att det allmänna får tillgång till kommunikationsvägarna [...] kan, som *Lagrådet* har påpekat, i sig anses innefatta ett visst mått av integritetsintrång, oavsett i vilken utsträckning som denna tillgång innebär att det allmänna faktiskt tar del av informationen. Ett mer påtagligt integritetsintrång sker dock när det allmänna tar del av informationen och behandlar den vidare [...]"<sup>197</sup>. I SOU 2003:34 konstateras emellertid att det är "[...] först i och med att uppgifterna behandlas vidare och analyseras som de eventuella känsliga personuppgifterna blir kända och en risk för intrång i den personliga integriteten föreligger [...]"<sup>198</sup>. Synen på huruvida inhämtandet av uppgifter i sig är relevant ur integritetssynpunkt förefaller således skilja sig mellan prop. 2006/07:63 och SOU 2003:34. En av anledningarna till att propositionen menar att inhämtandet i sig kan innefatta ett visst mått av integritetsintrång förefaller vara att Lagrådet i ett remissyttrande gjort gällande att så är fallet.<sup>199</sup> Dock tyder ovanstående formulering från propositionen på att lagstiftaren delar Lagrådets åsikt. Som synes delar både propositionen och SOU:n emellertid uppfattningen att insamlandet av uppgifter om enskilda inte är den mest relevanta aspekten av signalspaningen.

Hur beskriver förarbetena FRA:s *tillgodogörande* av de uppgifter som samlats in? Som anförts ovan görs i både SOU 2003:34 och prop. 2006/07:63 gällande att integritetsintrång sker eller riskerar att ske då det allmänna tar del av insamlad information och/eller behandlar den vidare. Denna tankegång utvecklas emellertid enbart i mycket liten utsträckning i förarbetena. Bland annat görs i SOU 2003:34 gällande att "[...] stora informationsmängder, som är samlade så att uppgifter är enkelt sökbara på elektronisk väg och som används vid myndighetsverksamhet, [kan] medföra en påtaglig risk för att enskilda personer utsätts för icke acceptabla intrång i den personliga sfären [...]"<sup>200</sup>. I prop. 2006/07:63 anges vidare att "[...] Automatiserad behandling och behandling i strukturerade samlingar är särskilt känslig med hänsyn till de möjligheter till sökning i och sammanställning av uppgifter som erbjuds. [...]"<sup>201</sup>. Möjligheter för FRA-medarbetare att tillgodogöra sig stora informationsmängder förefaller således förstås som något som kan riskera att hota den personliga integriteten.

---

<sup>196</sup> Prop. 2006/07:63, s. 60ff.

<sup>197</sup> Prop. 2006/07:63, s. 88.

<sup>198</sup> SOU 2003:34, s. 171.

<sup>199</sup> Prop. 2006/07:63, s. 88f.

<sup>200</sup> SOU 2003:34, s. 139.

<sup>201</sup> Prop. 2006/07:63, s. 66.

Det är dock något otydligt om förarbetena menar att ett integritetsintrång äger rum då en *FRA-medarbetare* tar del av sådan information eller om de stora informationsmängderna och/eller strukturerade samlingarna är känsliga såtillvida att de riskerar att leda till skada om information däri sprids till *utomstående*. På flertalet ställen i förarbetena antyds nämligen att det är risken för *spredande* av uppgifter till utomstående som är mest relevant ur integritetssynpunkt. I SOU 2003:34 görs exempelvis gällande att "[...] Den omfattande sekretess som omgärdar verksamheterna medför [...] att det i jämförelse med annan verksamhet är mindre risk för att personuppgifter sprids till utomstående. Härmed är det i motsvarande mån mindre risk för att uppgifterna skall behandlas i strid med gällande ändamål, vilket i sig utgör ett skydd för den personliga integriteten.[...]"<sup>202</sup>. Liknande uttalanden, innebärandes att den sekretess som omgärdar FRA:s arbete främjar integritetsskyddet, återfinns även på andra ställen i förarbetena.<sup>203</sup> Bland annat mängden av sådana yttranden tyder på att det är spridandet eller risken av spridande av den insamlade och tillgodogjorda informationen till utomstående som förstås utgöra det största hotet mot den personliga integriteten.

Ytterligare något som tyder på att det, enligt förarbetena, främst är risken för att uppgifter *spreds* till utomstående som är relevant ur integritetssynpunkt är hur förarbetena diskuterar FRA:s möjligheter att gallra bland uppgifter. Som anförts i föregående avsnitt beskrivs gallringen i första hand ske för att värna skyddet av den personliga integriteten.<sup>204</sup> När uppgifter har bevarats i 30 år eller längre har dock, enligt SOU 2003:34, "[...] integritetsintressena till stor del spelat ut sin roll [...]"<sup>205</sup> Sekretessbestämmelser beskrivs vidare vara en alternativ metod till gallring, då sekretess har samma ändamål som gallring.<sup>206</sup> Bestämmelser om sekretess och gallring torde främst ha till syfte att förhindra att uppgifter om enskilda inte sprids till främst utomstående, eftersom de uppgifter som förväntas skyddas genom gallringen och/eller sekretessen redan *samlats in* av FRA och troligtvis även *tillgodogjorts* av någon inom FRA.

Kan ovanstående berätta något om på vilka moralfilosofiska grunder som förarbetenas syn på den personliga integriteten vilar? Som anförts ovan görs i prop. 2006/07:63 gällande att redan den omständigheten att det allmänna får tillgång till kommunikationsvägarna kan innefatta ett visst mått av integritetsintrång. Visserligen skrivs inte uttryckligen huruvida det är inhämtandet som sådant eller senare effekter av inhämtandet som kan utgöra ett integritetsintrång. Dock skiljs inhämtandestadiet från det stadium då det allmänna tar del av informationen och behandlar den vidare, och detta tillgodogörandestadium beskrivs innefatta ett mer påtagligt integritetsintrång än inhämtandestadiet. Givet att inhämtandet inte förstås som problematiskt då det får effekter i ytterligare ett stadium som äger rum mellan inhämtandet och FRA:s tillgodogörande av informationen kan ovanstående, i min mening, tyda på att inhämtandet *som sådant* förstås vara integritetskränkande. Ett sådant synsätt

---

<sup>202</sup> SOU 2003:34, s. 13.

<sup>203</sup> Bl.a. SOU 2003:34, s. 145, 207 och prop. 2006/07:63, s. 111.

<sup>204</sup> Avsnitt 4.2.2.

<sup>205</sup> SOU 2003:34, s. 207f.

<sup>206</sup> SOU 2003:34, s. 207f.

förefaller främst förenligt med ett libertarianskt äganderättsperspektiv, innebärandes att tagande av information utgör ett intrång i äganderätten.

Som anförts antyder förarbetena på flertalet ställen att spridandet av uppgifter om enskilda är känsligt ur integritetssynpunkt. Anledningen till att spridande av uppgifter, inom FRA eller till utomstående, upplevs som integritetskränkande kan vara att individer då upplever att deras ära eller goda rykte försämras genom att någon tar del av känsliga uppgifter som rör dem. Givet att en upplevelse om hot mot gott rykte eller ära ses som ett slags smärta torde ett yttrande som gör gällande att spridandet av uppgifter är särskilt känsligt ur integritetssynpunkt kunna vara att kategorisera som utilitaristiskt. Det bör emellertid betonas att det i förarbetena inte konkretiseras *varför* spridande av uppgifter inom FRA eller till utomstående riskerar att vara integritetskränkande. Det är dock, i min mening, svårt att finna ytterligare moralfilosofiska argument för att själva spridandet som sådant skulle vara av särskilt integritetskränkande natur. I SOU 2003:34 görs vidare gällande att "[...] det enligt vår uppfattning [är] av väsentlig betydelse att personuppgifter som behandlats felaktigt hos en myndighet rättas för att intrång i den personliga integriteten skall undvikas [...]"<sup>207</sup>. Det är möjligt att något slags idé om att skydda enskildas rykte ligger bakom ställningstagandet att uppgifter som rör enskilda ska rättas om de inte stämmer. Ytterligare ett argument som kan anföras till stöd för att förarbetena ger uttryck för ett utilitaristiskt synsätt är den roll som den enskilda individen beskrivs ha vid fastställandet av om ett integritetsintrång ägt rum eller inte. Detta torde vara väl förenligt med utilitarismen, främst då det är enskildas upplevelser av situationer som genererar lycka och smärta.

Sammanfattningsvis görs i förarbetena inga anspråk på att exakt försöka definiera innebörden av den personliga integriteten. Det görs vidare gällande att det är upp till den enskilde att avgöra när ett integritetsintrång har ägt rum, vilket torde vara förenligt med en utilitaristisk syn på personlig integritet. Vad gäller frågan om vilka aspekter av FRA:s signalspaning som beskrivs som mest problematiska ur integritetssynpunkt kan konstateras att spridandet av uppgifter förefaller förstås som särskilt integritetskränkande. Varför så är fallet motiveras emellertid inte närmare i förarbetena. Även inhämtandet av uppgifter och tillgodogörandet av dessa beskrivs emellertid av förarbetena hota den personliga integriteten. Förarbetena lämnar det således öppet för tolkningen att förarbetena vilar på *olika* teoretiska baser. Som kommer att utvecklas i arbetets femte kapitel är det problematiskt att förarbetena kan tolkas som att de ger uttryck för olika moralfilosofiska synsätt, såtillvida att vartdera förarbetet, om tolkningen stämmer, är motsägelsefullt. Detta om förarbetena inte närmare förklarar hur en moraluppfattning som förenar flera olika moralfilosofiska synsätt ser ut.

---

<sup>207</sup> SOU 2003:34, s. 194.

### 4.3. Förarbetena om medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten

#### 4.3.1. Förarbetena om huruvida insyn eller slutenhet bör präglade FRA:s arbete

I detta avsnitt undersöks om och hur prop. 2006/07:63 och SOU 2003:34 beskriver medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten och om förarbetena innehåller några konsekvensetiska bedömningar med avseende på insyn. Som redogjorts för i arbetets tredje kapitel tillskriver utilitarismen inte insyn eller icke-insyn i underrättelseverksamheten något inneboende värde. Frågor rörande vilken mängd öppenhet eller slutenhet som bör präglade underrättelseverksamheten måste besvaras genom att försöka bedöma insynens och icke-insynens konsekvenser. Dessa konsekvensbedömningar torde, i stor utsträckning, vara beroende av hur bedömaren förstår världen.

Hur beskriver då förarbetena medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten? Inledningsvis kan konstateras att förarbetena enbart diskuterar insynen i FRA:s arbete i högst begränsad omfattning. En formulering som återkommer på flertalet ställen i de studerade förarbetena är emellertid att det är *naturligt* att FRA:s arbete är hemligt och/eller omgärdas av sekretess. I SOU 2003:34 anförs bl.a. att "[...] Det måste också beaktas att verksamheterna av *naturliga* [min kursivering] skäl i stora delar är hemliga och att de personuppgifter som behandlas därför i mycket stor omfattning omgärdas av sekretess. [...]"<sup>208</sup>. I prop. 2006/07:63 görs vidare gällande att "[...] Den underrättelseverksamhet som bedrivs till stöd för landets utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik måste av *naturliga* [min kursivering] skäl omgärdas av en sträng sekretess [...]"<sup>209</sup>. Möjligheterna till insyn i FRA:s arbete ska således, enligt förarbetena, vara högst begränsade.

Idén att sekretess är ett naturligt inslag i FRA:s arbete utvecklas inte nämnvärt i vare sig prop. 2006/07:63 eller i SOU 2003:34. I SOU 2003:34 återfinns visserligen följande citat:

"[...] Signalspaning måste bedrivas under sträng sekretess. Denna betingas inte, som i andra underrättelsesammanhang, i första hand av behovet att skydda källorna/signalerna. Dessa kan vara tillgängliga även med en ganska enkel utrustning. Den höga sekretessen motiveras främst av behovet av att hemlighålla metoder och teknik som används, bl.a. för att bryta igenom signalskydd. Om dessa röjs försvåras eller omintetgörs fortsatt arbete. [...]"<sup>210</sup>

I citatet konkretiseras dock inte varför ett röjande av FRA:s metoder och teknik försvårar eller omintetgör fortsatt arbete.

Den av naturliga skäl förekommande sekretessen bör emellertid, enligt förarbetena, inte vara obegränsad. Enligt SOU 2003:34 bör nämligen "[...] ett

---

<sup>208</sup> SOU 2003:34, s. 139.

<sup>209</sup> Prop. 2006/07:63, s. 115.

<sup>210</sup> SOU 2003:34, s. 83.

från de aktuella verksamheterna fristående och oberoende organ ges i uppdrag att särskilt granska behandlingen av personuppgifter. [...]”<sup>211</sup>.

Vidare förefaller förarbetena präglas av föreställningen att Sverige och den nationella säkerheten befinner sig under ett förhållandevis konstant säkerhetshot. Detta märks bl.a. av i formuleringar såsom att ”[...] Den militära säkerhetstjänsten har till uppgift att upptäcka, identifiera och möta säkerhetshot som *riktas* [min kursivering] mot Försvarsmakten och dess intressen [...]”<sup>212</sup> och att ”[...] Med försvarsunderrättelseverksamhet avses att inhämta, bearbeta och analysera samt delge information [...] för att *kartlägga yttre militära hot mot landet* [min kursivering] [...]”<sup>213</sup>. Formuleringar som dessa tyder, i min mening, på att förarbetena förutsätter en förekomst av säkerhetshot. Det kan inte uteslutas att uttalanden om att underrättelseverksamheten av naturliga skäl måste omfattas av sekretess är resultatet av att en utilitaristisk bedömning gjorts, där lagstiftaren och utredaren exempelvis gjort bedömningen att slutenhet måste prägla verksamheten eftersom *existerande* skadegörare, såsom terrorister, annars får tillgång till information som kommer användas för att skada allmänna intressen. Detta är emellertid enbart spekulationer, då förarbetena, som nämnts, enbart i högst begränsad omfattning diskuterar potentiella konsekvenser av att underrättelseverksamheten präglas av slutenhet. Då detta görs diskuteras dock inte slutenhetens konsekvenser för exempelvis terrorister. Istället diskuteras slutenhetens konsekvenser för medborgarnas uppfattning om FRA:s arbete.<sup>214</sup>

Som nyss anförts diskuterar, om än i högst begränsad mån, förarbetena slutenhetens potentiella konsekvenser för medborgare. I SOU 2003:34 görs gällande att:

”[...] Att verksamheten är sluten och att det till följd härav är svårt för de registrerade att få insyn i den behandling av personuppgifter som sker kan emellertid även medföra risk för otillbörligt intrång i den personliga integriteten. *Utan insyn i och kunskap om den verksamhet som bedrivs kan det vidare lätt födas uppfattningar om att det begås någon form av oegentligheter från myndigheternas sida.* [min kursivering] [...]”<sup>215</sup>

En liknande tankegång återfinns i prop. 2006/07:63:

”[...] En annan viktig utgångspunkt är att myndigheterna inte får ges sådana befogenheter att medborgarnas tilltro till dem påverkas negativt. Förtroendet kan skadas om medborgarna upplever att det finns risk för att myndigheterna utan deras vetskap samlar information om enskilda och deras privatliv utan att detta motiveras av tungt vägande allmänna intressen [...]”<sup>216</sup>

Ett tidigare anförut utilitaristiskt argument *mot* att underrättelseverksamheten bör präglas av slutenhet, som bl.a. gjorts gällande av juridikprofessorn Mark Fenster, är att slutenhet skapar ett missnöjt och ignorant folk, vilket kan försvåra det politiska systemets legitimitet och fortlevnad.<sup>217</sup> Ovanstående två citat konkretiserar visserligen inte potentiella risker med att det föds uppfattningar

---

<sup>211</sup> SOU 2003:34, s. 141, s. 197.

<sup>212</sup> SOU 2003:34, s. 13.

<sup>213</sup> SOU 2003:34, s. 13.

<sup>214</sup> SOU 2003:34 s. 140f.

<sup>215</sup> SOU 2003:34 s. 140f.

<sup>216</sup> Prop. 2006/07:63, s. 61f.

<sup>217</sup> Avsnitt 3.5.

om att FRA begår oegentligheter och/eller att medborgarnas tilltro till myndigheterna påverkas negativt. Det kan emellertid inte uteslutas att lagstiftaren, liksom Fenster, tror att sådana uppfattningar på sikt kan leda till att det politiska systemets legitimitet och fortlevnad försvåras, och att detta kommer generera smärta.

Sammantaget görs i förarbetena gällande att underrättelseverksamheten ska präglas av sekretess och att detta är naturligt. Sekretessen ska emellertid, enligt förarbetena, inte vara absolut. Ett oberoende organ ska nämligen granska hur FRA behandlar personuppgifter. Varför sekretess är ett naturligt inslag i underrättelseverksamheten motiveras emellertid inte. Förarbetena innehåller enbart i högst begränsad omfattning uttryckliga bedömningar av sekretessens konsekvenser, nämligen då sekretessens påverkan på medborgarnas förtroende för myndigheterna diskuteras. Förarbetena innehåller emellertid inga konkreta bedömningar av sekretessens konsekvenser vad gäller de hot som beskrivs rikas mot Försvarsmakten och dess säkerhet. Tydligt är att förarbetena inte gör en likadan konsekvensbedömning av en sekretesspräglad underrättelseverksamhet som utilitaristerna Bentham och Tännsjö. Som anförts i arbetets tredje kapitel förespråkar Bentham och Tännsjö att den statliga verksamheten präglas av öppenhet.<sup>218</sup> Detta behöver emellertid inte innebära att förarbetena bygger på en annan moralfilosofisk grundsyn. Exempelvis kan synen på de som arbetar inom myndigheten vara avgörande i de konsekvensbedömningar som görs. Innan vi slutgiltigt försöker sätta förarbetenas syn på insyn i ett moralfilosofiskt sammanhang är det därför relevant att närmare undersöka hur förarbetena diskuterar förtroendet för de som arbetar inom FRA och hur förarbetena diskuterar kontroll av FRA:s personal.

#### **4.3.2. Förarbetena om förtroendet för och kontrollen av FRA:s personal**

Då förarbetenas syn på insyn ämnas sättas i ett moralfilosofiskt sammanhang är det relevant att studera vad förarbetena gör gällande om världens beskaffenhet. Exempelvis kan, som anförts ovan, konsekvensetiska bedömningar om insyn i underrättelseverksamheten leda till olika slutsatser beroende på hur bedömaren förstår de som arbetar inom underrättelseverksamheten. Noteras kan att frågor relaterade till förtroendet för statliga medarbetare inte torde vara riktigt lika centrala inom exempelvis pliktetiken, vilket kommer att utvecklas något i avsnitt 4.3.3. Förevarande avsnitt undersöker således om det i förarbetena förekommer uttalanden om de som arbetar inom underrättelseverksamheten samt hur förarbetena diskuterar kontroll av FRA:s personal.

Inledningsvis kan konstateras att förarbetena förefaller präglas av en förhållandevis positiv syn på de som arbetar inom FRA. I prop. 2006/07:63 anför exempelvis att "[...] det inte finns anledning att hysa farhågor för att en myndighet skulle vilja utnyttja signalspaningsresurserna för andra ändamål än de som anges i lagen [...]"<sup>219</sup> Som anförts ovan görs i SOU 2003:34 även gällande att det "[...] Utan insyn i och kunskap om den verksamhet som bedrivs [...] lätt

---

<sup>218</sup> Avsnitt 3.5.

<sup>219</sup> Prop. 2006/07:63, s. 96.



[kan födas] uppfattningar om att det begås någon form av oegentligheter från myndigheternas sida [...]”<sup>220</sup>. Bristen på insyn i och kunskap om FRA:s verksamhet beskrivs här som problematisk såtillvida att det kan leda till att medborgare får *uppfattningar* om att det begås någon form av oegentligheter från myndigheternas sida. Dock görs på inget ställe gällande att dessa uppfattningar kan vara befogade. I SOU 2003:34 görs vidare gällande att ”[...] Olika regler skall [...] gälla för [FRA:s] behandling av uppgifter beroende på om behandlingen utförs av enskilda tjänstemän och uppgifterna inte görs tillgängliga för gemensam användning i verksamheten, eller om behandling är automatiserad och utförs i en särskild samling av uppgifter som används gemensamt i verksamheten [...]”<sup>221</sup>. Uppgifter som görs tillgängliga för gemensam användning bör, enligt förarbetena, ”[...] omgärdas av särskilda skyddsregler, eftersom integritetsriskerna ökar när stora mängder information behandlas gemensamt [...]”<sup>222</sup>. Att inga särskilda skyddsregler behövs då behandlingen av uppgifter utförs av *enskilda* tjänstemän tyder även på att förarbetena har förtroende för att de som arbetar inom FRA inte kommer att utnyttja sina positioner för egen vinning på sätt som kan leda till skada.

Förtroendet inför FRA-medarbetarna förefaller dock inte vara oinskränkt. Detta är inte minst tydligt då det i förarbetena föreslås att FRA:s arbete ska kontrolleras<sup>223</sup> och att tillstånd för signalspaning ska utfärdas efter att tillstånd givits av nuvarande Förvarsunderrättelsesdomstolen.<sup>224</sup> Det är dock tydligt att förarbetena inte delar Benthams idé om att kontroll av statliga medarbetare inte kan ske av andra statliga medarbetare om den moraliska oskickligheten som präglar den statliga verksamheten ska minimeras.<sup>225</sup>

Sammanfattningsvis präglas förarbetena av en positiv syn på medarbetare inom FRA. Förtroendet är emellertid inte oinskränkt, då förarbetena förespråkar att FRA ska vara föremål för förhållandevis omfattande kontroll. Att kontrollen av statliga medarbetare kan ske av andra statliga medarbetare ses inte som problematiskt.

### **4.3.3. Sammanfattning av förarbetenas syn på insyn i underrättelseverksamheten**

Som anförts ovan är det tydligt att de studerade förarbetena inte präglas av utilitaristerna Benthams och Tännsjös idéer om insyn i den statliga verksamheten och i underrättelseverksamheten. Enligt Bentham är egoism en starkare känsla än sympati hos alla människor, och misstro måste därför prägla synen på alla offentliga medarbetare eftersom varje man i offentlig tjänst är en potentiell tyrann. Misstänksamhet och kontroll bör, enligt Bentham, prägla allt statligt arbete, då detta leder till att en lämplig moralisk attityd skapas hos de statliga medarbetarna. Kontrollen får dock inte enbart vara av intern karaktär; statliga medarbetare ska inte kontrollera varandra. Enligt Tännsjö finns risker för att

---

<sup>220</sup> SOU 2003:34, s. 140f.

<sup>221</sup> SOU 2003:34, s. 17.

<sup>222</sup> SOU 2003:34, s. 17.

<sup>223</sup> SOU 2003:34, s. 140, s. 197.

<sup>224</sup> Prop. 2006/07:63, s. 96, s. 103, s. 139.

<sup>225</sup> Avsnitt 3.5.

myndigheter, genom exempelvis gallring, förstör bevismaterial mot sig själva, vilket tyder på att Tännsjö delar Benthams tämligen pessimistiska syn på attityder hos statliga medarbetare. Vidare bör, enligt Tännsjö, underrättelseverksamheten präglas av öppenhet, då den globala spänningen ökar om militärmakter har mycket liten kunskap om varandras planer. Spionage har, enligt Tännsjö, en fredsbevarande effekt.<sup>226</sup>

Att förarbetena inte delar Benthams och Tännsjö's idéer om insyn i underrättelseverksamheten behöver dock inte innebära att förarbetena inte ger uttryck för ett utilitaristiskt idéarv. Som anförts innehar bl.a. utilitaristen Posner en mer optimistisk syn på de som arbetar inom underrättelseverksamheten, och förefaller inte dela Benthams syn att moralisk oskicklighet inom den statliga verksamheten utgör det enskilt största hotet mot praktiserandet av den utilitaristiska grundprincipen.<sup>227</sup> Det är således relevant att skilja mellan uppfattningen att den handling är rätt som maximerar nyttan och uppfattningar om hur världen är beskaffad. Det är möjligt att förarbetena präglas av utilitaristiska tankegångar som bottenar i föreställningen att statliga medarbetare som utgångspunkt gör sitt jobb och inte kommer att handla egoistiskt på ett sätt som försvårar praktiserandet av den utilitaristiska grundprincipen. Som anförts ovan förekommer i förarbetena vissa uttryckliga konsekvensbedömningar i vilka slutenhets påverkan på medborgarnas förtroende för FRA diskuteras. Dock återfinns inga konkreta bedömningar av slutenhets konsekvenser för de säkerhetshot som beskrivs riktas mot Försvarmakten och dess intressen. Enbart bristen på uttryckliga utilitaristiska bedömningar i förarbetena behöver emellertid inte innebära att förarbetenas förespråkande av sekretess inte bygger på utilitaristiska konsekvensbedömningar. Det är exempelvis möjligt att det i förarbetena anses att vissa konsekvenser av en underrättelseverksamhet som präglas av insyn är skadliga och så pass uppenbara att de inte uttryckligen behöver motiveras. Exempelvis kan förarbetena präglas av idén att underrättelseverksamheten måste präglas av sekretess eftersom potentiella skadegörare (såsom terrorister) annars får tillgång till information som kan användas för att skada allmänna intressen.<sup>228</sup> Detta är emellertid enbart spekulationer, några konkreta diskussioner om slutenhets konsekvenser med avseende på säkerhetshot mot Sverige förekommer inte i förarbetena. Istället konstateras att sekretess är en *naturlig* del av underrättelseverksamheten. Konstaterandet att FRA:s arbete *bör* präglas av sekretess förefaller alltså enbart motiveras med hjälp av en observation om hur något *är* (naturligt). Att detta är irrationellt kommer att utvecklas i arbetets femte kapitel.

Ytterligare något som kan anföras till stöd för att förarbetena präglats av ett utilitaristiskt idéarv är att det i förarbetena förekommer uttalanden om hur verkligheten är beskaffad. Exempelvis görs i prop. 2006/07:63 gällande att det inte finns anledning att hysa farhågor för att en myndighet skulle vilja utnyttja signalspaningsresurserna för andra ändamål än de som anges i lagen. Vidare diskuteras, som anförts ovan, att en underrättelsetjänst som präglas av sekretess riskerar att leda till att medborgare tappar förtroende för myndigheterna. Att utformningen av lagstiftningen påverkats av uttalanden om hur verkligheten är

---

<sup>226</sup> Avsnitt 3.5.

<sup>227</sup> Avsnitt 3.5.

<sup>228</sup> Avsnitt 3.5.

beskaffad talar för att förarbetena bygger på en utilitaristisk moralfilosofi. Som anförts i arbetets tredje kapitel bygger utilitaristiska konsekvensetiska bedömningar till stor del på empiriska undersökningar om verkligheten eller på så kallade *a posteriori*-resonemang. För att ta ställning till vilken handling, i detta fall en lagstiftningsåtgärd, som i största mån maximerar nyttan eller minskar lidandet måste en undersökning göras av hur verkligheten är beskaffad. Detta kan ställas i kontrast till pliktetiken där istället så kallade *a priori*-resonemang är centrala. Huruvida en handling bryter mot en plikt eller är påbjuden har, utifrån ett pliktetiskt perspektiv, föga att göra med empiri. Kants imperativ kräver exempelvis inte att empirisk data samlas in för att veta om en handling hade kunnat upphöjas till allmän lag eller ej. Ett pliktetiskt resonemang bör istället ta avstamp med hjälp av förnuftet.<sup>229</sup> Även konsekvensetiska teorier utöver den utilitaristiska kan emellertid intressera sig för och ta avstamp i empiriska undersökningar om hur verkligheten är beskaffad. Det är således inte heller i denna del givet att förarbetena bygger på ett utilitaristiskt synsätt.

#### *4.4. Sammantaget om förarbetenas moralfilosofiska argumentation*

Sammantaget kan konstateras att förarbetena till FRA-lagstiftningen i mångt och mycket präglas av otydlighet vad gäller synen på personlig integritet och insyn i underrättelseverksamheten. En central orsak till detta förefaller vara bristen på motiveringar till varför personlig integritet är skyddsvärt och varför underrättelseverksamheten ska präglas av sekretess. Då förarbetena lämnar en del i övrigt att önska vad gäller motivering, och då konkreta uttalanden saknas gällande på vilken moralfilosofisk grund som lagstiftningsåtgärderna vilar, är det möjligt att göra flertalet tolkningar av vilken moralfilosofisk syn som präglat förarbetena.

Vad gäller synen på personlig integritet kan bl.a. anföras att det är otydligt om lagstiftaren och utredaren innehar en värdepluralistisk eller en värdepluralistisk syn avseende de intressen som förekommer i förarbetena. Likaså är det otydligt hur lagstiftaren och utredaren värderar olika intressen i förhållande till varandra, samt huruvida några av de intressen som förekommer i förarbetena (exempelvis personlig respektive nationell integritet, säkerhet samt informationssäkerhet) tillskrivs intrinsikala eller instrumentella värden. Då tydliga motiveringar till varför den personliga integriteten är skyddsvärd inte förekommer, och då den personliga integriteten inte sägs härledas från något annat värde eller intresse, är det möjligt att tolka förarbetena som att de tillskriver den personliga integriteten ett värde i sig. Bristen på motivering bör emellertid inte ses som ett kvitto på att den personliga integriteten tillskrivs ett intrinsikalt värde. För att förarbetena bygger på något slags konsekvensetisk syn på personlig integritet talar förarbetenas förespråkanden av proportionalitetsbedömningar. Det är dock svårt att fastställa huruvida förekommande diskussioner om proportionalitetsbedömningar ger uttryck för ett förespråkande av utilitaristiska eller icke-utilitaristiska konsekvensbedömningar. Det saknas exempelvis konkreta

---

<sup>229</sup> Avsnitt 3.3.

tecken på att lagstiftaren och utredaren ser och beskriver värnandet av integritet som värdefullt för att det leder till ökad nytta.

Vad gäller de olika stadierna av FRA:s arbete och hur dessa beskrivs ur integritetssynpunkt kan även här konstateras att den moralfilosofiska basen inte är helt tydlig. Det är exempelvis möjligt att tolka förarbetena som att de ger uttryck för både en libertariansk och en utilitaristisk syn på personlig integritet. Detta då både inhämtandet, tillgodogörandet och spridandet beskrivs vara integritetskänsliga stadier i FRA:s arbete, utan att förarbetena närmare konkretiserar varför eller på vilka sätt som dessa stadier innefattar integritetsinkränkande moment. Visserligen beskrivs spridandet av insamlad information som ett särskilt integritetskränkande moment. Som anförts ovan torde spridandet, utifrån ett utilitaristiskt perspektiv, vara relevant ur integritetssynpunkt givet att medborgare är medvetna om att uppgifter sprids om dem eller är medvetna om att det finns en risk för att sådana uppgifter sprids. De aktuella förarbetena diskuterar dock överhuvudtaget inte risken för att enskilda i allmänhet kan komma att känna en ökad oro i och med FRA-lagstiftningen, exempelvis känna rädsla för att övervakning av dem kan leda till att känsliga uppgifter sprids till andra. Om förarbetena präglats av en renodlad utilitaristisk syn på integritet förefaller det rimligt att allmänhetens potentiella oro i någon mån diskuterats i förarbetena.

Även vad gäller synen på insyn i underrättelseverksamheten är det svårt att uttröna någon moralfilosofisk teori som legat till grund för lagstiftningens utformning. Som anförts ovan motiveras inte varför underrättelseverksamheten bör präglas av sekretess, utöver att det konstateras att det är en naturlig del av verksamheten och att sekretessen gör så att FRA kan hemlighålla sina metoder och sin teknik.

För att förarbetena bygger på en konsekvensetisk syn på personlig integritet och insyn i underrättelseverksamheten talar, som anförts ovan, att diskussionerna om lagstiftningens utformning till stor del bygger på konstateranden om hur världen är beskaffad, eller på så kallade *a posteriori*-resonemang. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att det moralfilosofiska synsättet är utilitaristiskt. Det torde dock, genom sådana konstateranden, kunna uteslutas att förarbetena helt och hållet bygger på exempelvis ett pliktetiskt synsätt.

För att knyta an till arbetets huvudfrågeställningar kan konstateras att det är möjligt att tolka förarbetena på ett sådant sätt att det däri förekommer både utilitaristiska och icke-utilitaristiska argument. Bristen på tydliga moralfilosofiska argument för och emot personlig integritet och insyn i underrättelsearbetet gör emellertid att det är svårt att med säkerhet kategorisera flertalet av de resonemang som förs som endera utilitaristiska eller icke-utilitaristiska. Detta torde visserligen inte vara detsamma som att argumentationen inte är koherent. Fastställas kan emellertid att förarbetena inte har någon framträdande entydig moralisk bas. Att detta är problematiskt ur rättssäkerhetssynpunkt kommer att utvecklas i det följande.

## 5. Förarbetenas moralfilosofiska underbyggnad i ett rättssäkerhetsperspektiv

Syftet med förevarande kapitel är att föra en kritisk diskussion kring de resultat som framförts i föregående kapitelns analys. Som beskrivits i arbetets inledningskapitel har jag härvid valt att anlägga ett s.k. rättssäkerhetsperspektiv.<sup>230</sup>

Som anförts i föregående kapitel är det möjligt att tolka förarbetena på sådant sätt att det däri förekommer både utilitaristiska och icke-utilitaristiska argument. Då det råder brist på explicita moralfilosofiska argument för och emot personlig integritet och medborgerlig insyn i underrättelseverksamheten, och då även de implicita argumenten i mångt och mycket lämnar öppet för vilka moralfilosofiska perspektiv som antagits av lagstiftaren respektive utredaren, är det svårt att med säkerhet kategorisera flertalet av de resonemang som förekommer i förarbetena. Bristen på motivering gör att det inte kan utrönas någon tydlig moralfilosofisk bas i förarbetena. En fråga som bör diskuteras i detta sammanhang är givetvis om det finns några problem med att den moralfilosofiska grunden är otydlig och vad otydligheten kan bero på.

Det kan påstås att det är av föga intresse att det i förarbetena till FRA-lagstiftningen inte förekommer någon tydlig moralfilosofisk bas. Så länge förarbetena i övrigt är tydliga och så länge den lagstiftning som föranletts av förarbetena är tydlig och praktisk tillämpbar är det kanhända, ur rättssäkerhetssynpunkt, irrelevant vilka moralfilosofiska ställningstaganden som antagits av lagstiftaren. Mot detta påstående kan emellertid, i min mening, relevanta motargument ställas.

För det första kan anföras att det är relevant att medborgare i en demokrati ges möjlighet att förstå varför de styrs och regleras på ett visst sätt. Det är således, ur rättssäkerhetssynpunkt, viktigt att lagstiftningen vilar på en solid teoretisk bas. Att motiven bakom exempelvis en lag framstår som enhetliga och systematiska är, i min mening, en grundförutsättning för att medborgare och icke-styrande grupper ska ges en verklig chans att delta i det politiska samtalet. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att föra en seriös argumentation med en motståndare som inte har en tydlig position eller en position som ständigt skiftar. Det förefaller vara högst relevant att som meningsmotståndare ta avstamp i motståndarens argumentation, i detta fall lagstiftarens, då dennes påståenden ska kritiseras. Detta låter sig emellertid inte göras om motståndarens argumentation inte framgår eller är bristfällig. Ett resultat av detta riskerar bli att meningsmotståndare argumenterar på varsitt håll, utan att en tydlig och seriös debatt kring exempelvis signalspaningens varande eller icke-varande förs. Detta kan i förlängningen få negativa konsekvenser för den lagstiftning som är föremål för diskussion; ju mer systematisk, djupgående och mångfacetterad

---

<sup>230</sup> Avsnitt 1.4.

argumentationen är som föregått en lagstiftningsåtgärd, desto större sannolikhet torde det vara att lagstiftningen blir adekvat.

Att argumentationen i förarbetena inte framstår som tydlig riskerar vidare att få negativa konsekvenser vad gäller det medborgerliga förtroendet för det statliga styret. Att brist på insyn riskerar att verka negativt på medborgarnas förtroende för det statliga styret är något som även förarbetena till FRA-lagstiftningen diskuterar, om än enbart vad gäller medborgarnas möjlighet till insyn i signalspanningsverksamheten. Påståendet att brist på insyn riskerar att verka negativt på medborgarnas förtroende torde dock även kunna appliceras då bristen på tydlig moralfilosofisk bas i förarbetena till FRA-lagstiftningen diskuteras. Om den teoretiska basen inte kommer tydligt till uttryck i förarbetena utesluts medborgarna från lagstiftarens resonemang. Härvid riskerar lagstiftningen att inte upplevas som förtroendeingivande, vilket kan skapa missnöje bland de som lagen avser att styra.

Vilka krav är då rimliga att ställa på lagstiftaren vad gäller förarbetenas moralfilosofiska argumentation? Är det exempelvis nödvändigt att det av förarbetena framgår vilket slags värde som den personliga integriteten tillskrivs eller om lagstiftaren innehar en värdepluralistisk eller värdeemonistisk syn? Är det inte tillräckligt att det ur förarbetena går att utläsa att lagstiftaren tillskriver den personliga integriteten *något* slags värde, men att skyddet inte är absolut? Kan inte lagstiftningen, trots bristen på tydlig moralfilosofisk bas, beskrivas som väl underbyggd?

Jag menar att det bör kunna ställas förhållandevis höga krav på den moralfilosofiska argumentationen i förarbetena till FRA-lagstiftningen, och att förarbetena inte lever upp till dessa. De skäl som anförs till stöd för en lagstiftningsåtgärd bör vara goda, och, i min mening, innehålla moraliska aspekter. Om de moralfilosofiska aspekterna kring signalspanningsverksamheten inte tydligt diskuteras framstår det som att lagstiftaren inte har tänkt igenom dessa aspekter överhuvudtaget, eller varje fall inte i nämnvärd utsträckning. Slutsatser, liksom moraliska skäl, är goda om de står på en solid teoretisk grund. Om en lagstiftare ska argumentera för att något är rätt - i detta fall att FRA-lagstiftningen bör ha en viss utformning - bör lagstiftaren tydligt argumentera för varför så är fallet. Detta kan inte göras genom att enbart använda icke-moralteoretiska tankegångar. Det kan heller inte göras genom att enbart använda påståenden om hur världen är beskaffad.

Den sistnämnda delen av ovanstående resonemang bör utvecklas något. Jag menar här bl.a. att så pass höga krav bör kunna ställas på förarbetenas moralfilosofiska argumentation att resonemang om hur något *bör* vara inte ska motiveras enbart med hjälp av observationer om hur något *är*. Att det inte är möjligt att härleda ett *bör* från ett *är* brukar kallas för *Humes lag*, efter den skotske filosofen David Hume (1711-1776).<sup>231</sup> Som anförts i tidigare kapitel förefaller exempelvis motiveringen av den sekretess som underrättelseverksamheten präglas av bygga på påståenden om att det är *naturligt*. Det är irrationellt att på

---

<sup>231</sup> Se vidare Cohon, Rachel, "Hume's Moral Philosophy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2010 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2010/entries/hume-moral/>.

grundval av en observation om hur något är (naturligt) slutleda vad som bör göras (låta FRA:s arbete präglas av sekretess). Observationen, att sekretess är naturligt, måste istället efterföljas av något slags värdeomdöme. Att en sekretesspräglad underrättelseverksamhet är *naturlig* skulle visserligen, i något slags nutida diskursiv kontext, kunna tolkas som synonymt med att en sekretesspräglad underrättelseverksamhet är *bra* eller *av godo*, och således utgöra ett slags värdeomdöme. Detta är emellertid, i min mening, långt ifrån självklart, och otydligheten bör, av skäl som redan anförts, förtydligas. Det är högst troligt att lagstiftaren och utredaren här utgår från ett underförstått värdeomdöme, vilket föranleder slutsatsen att sekretess bör prägla FRA:s arbete. Jag menar emellertid att så pass höga krav bör kunna ställas på förarbetena att dessa underförstådda värderingar skrivs ut. Som beskrivits tidigare i arbetet har den moralfilosofiska litteraturen på områdena integritet och insyn präglats av en rad åskådningar och värdeomdömen, och det förefaller därför vanskligt att, som lagstiftare, utgå från att värdeomdömen kommer kunna läsas ut implicit. Som anförts ovan riskerar otydligheten att stänga ute medborgare från det politiska samtalet.

Som läsaren förhoppningsvis har noterat har jag emellertid argumenterat för att det i förarbetena förekommer uttalanden vilka *kan* vara förenliga med en utilitaristisk idétradition, i vilken exempelvis det personliga integritetsskyddet inte tillskrivs ett intrinsiskt värde. Jag har även, på grundval av andra uttalanden, argumenterat för att det är möjligt att tolka förarbetena som att lagstiftaren och utredaren antagit ett icke-utilitaristiskt perspektiv, bl.a. innebärandes att det personliga integritetsskyddet tillskrivs ett intrinsiskt värde. Jag har även identifierat uttalanden vilka kan tolkas som att de ger uttryck *både* för ett utilitaristiskt och ett icke-utilitaristiskt synsätt.

Härvid bör något nämnas om varför det är problematiskt att förarbetena lämnar det öppet för tolkningen att förarbetenas resonemang vilar på *olika* teoretiska baser. Det förefaller, i min mening, rimligt att ett förarbete förstås i sin helhet, och därvid ses som en samlad värdegemenskap snarare än ett hopkok av kontradiktoriska positioner. Ett enskilt förarbete bör således präglas av något slags enhetlighet. Som bekant undersöker visserligen arbetet två stycken förarbeten, vilka jag, i mångt och mycket, har valt att läsa som en samlad text. Att *båda* dessa förarbeten bör präglas av *en* enhetlig syn på personlig integritet eller på insyn i underrättelseverksamheten vore ett orimligt krav att ställa. Inte minst då de har olika upphovspersoner, är författade vid olika tidpunkter och då själva grunden för lagstiftningsprocessen förefaller vara att den ska präglas av något slags progression, i vilken det tillåts att argument utvecklas successivt. Som går att utläsa i arbetets analysdel förekommer det emellertid, inom varje enskilt förarbete, uttalanden vilka, i min mening, kan tolkas som att de ger uttryck för olika moralfilosofiska teorier. Att vardera av de studerade förarbetena kan tolkas som att de ger uttryck för olika moralfilosofiska synsätt är problematiskt såtillvida att vartdera förarbetet, om tolkningen stämmer, är motsägelsefullt.

Låt oss exempelvis anta att det i ett förarbete görs gällande att det, utilitaristiskt sett, är moraliskt rätt att staten samlar in information om alla medborgare, och att det är moraliskt rätt att underrättelseverksamheten präglas av slutenhet eftersom det saknas en moralisk plikt som förbjuder hemligheter. Påståendena

är vid första anblick förenliga, men de har utgått från olika teorier för att komma fram till slutsatserna. Att ha båda positionerna samtidigt innebär att det inte går att komma fram till en enhetlig och samlad slutsats gällande exempelvis varför den personliga integriteten bör eller inte bör skyddas eller varför underrättelseverksamheten bör eller inte bör präglas av insyn. Om de teoretiska slutsatserna inom ett förarbete är oförenliga är resultatet, i min mening, ohållbart. I vart fall om det i förarbetena inte förklaras hur en moraluppfattning som förenar flera olika moraluppfattningar ser ut.

Det är givetvis svårt att med säkerhet uttala sig om vad som är anledningen till att det i förarbetena till FRA-lagstiftningen inte förekommer någon tydlig koherent moralfilosofisk argumentation gällande personlig integritet och insyn i underrättelseverksamheten. Det kan dock konstateras att det torde vara väsentligt mer krävande att resonera kring värdefrågor än att resonera kring fakta. Djupgående resonemang om grundläggande värdefrågor är vidare något som, i min mening, inte sällan är frånvarande i den politiska debatten i allmänhet och i förarbeten i synnerhet. Det är möjligt att lagstiftaren och utredaren *aktivt* valt bort att ha med en tydlig moralfilosofisk diskussion i förarbetena, exempelvis på grund av att det, i den politiska sfären, finns en ovana kring att argumentera moralfilosofiskt. Det är även möjligt att bristen på moralfilosofisk argumentation utgör ett slags maktstrategiskt val, i syfte att undvika alltför värdefokuserade debatter om signalspaningens vara eller icke-vara eller i syfte att undvika politisk splittring bland de lagstiftande aktörerna. Det är emellertid även möjligt att lagstiftaren *omedvetet* utelämnat en tydlig moralfilosofisk diskussion, exempelvis till följd av traditioner eller normer kring hur förarbeten bör utformas.

Som anförts i arbetets tidigare kapitel har de amerikanska kommunikationsforskarna Greg Elmer och Andy Opel gjort gällande att den säkerhetspolitiska debatten i USA under 2000-talet kännetecknats av att amerikanska ledare inte har behövt motivera exempelvis övervakningen av medborgare i nämnvärd utsträckning. De amerikanska ledarna har heller inte behövt bevisa förekomsten av säkerhetspolitiska hot, eftersom terrorism riktad mot den egna staten beskrivits som oundviklig. Även förarbetena till FRA-lagstiftningen förefaller, som anförts, genom språkbruket förutsätta att säkerhetshot riktas mot Sverige. Att det statliga styret inte i nämnvärd utsträckning behöver motivera lagstiftningsåtgärder gällande säkerhetspolitiska hot och personlig integritet kan således eventuellt vara en internationell trend.

Bristen på tydlig moralfilosofisk motivering från lagstiftaren i samband med en lags skapande innebär emellertid inte nödvändigtvis att oppositionella reaktioner och kritik av lagstiftningen uteblir. Som bekant präglades tiden för FRA-lagstiftningen av diverse reaktioner, bl.a. i form av demonstrationer och kritik från akademiskt håll. Det är, i min mening, tydligt att signalspaningen är en företeelse som hos många väcker tankar och, inte minst, känslor. Sett i ljuset av detta förefaller det relevant att som lagstiftare, varje fall i någon mån, tydliggöra vilka moralfilosofiska värdegrunder som antas.



# Käll- och litteraturförteckning

## *Offentligt tryck*

### **Författningar**

Lag (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet

Lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet

Förordning (2007:261) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet

Förordning (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt

Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Lag (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol

Förordning (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

### **Propositioner**

Proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet

### **Offentliga utredningar**

SOU 2003:34 Försvarets underrättelseverksamhet och säkerhetstjänst Integritet – Effektivitet (del I och II).

SOU 2007:22 Skyddet för den personliga integriteten

## *Litteratur*

Bentham, Jeremy, *Om principerna för moralen och lagstiftningen*, Nomen, Visby, 2011.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina, *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*, Studentlitteratur, Lund, 2000.

Brunon-Ernst, Anne (red.), *Beyond Foucault: new perspectives on Bentham's Panopticon*, Ashgate, Farnham, 2012.

Cutler, Fred: "Jeremy Bentham and the Public Opinion Tribunal". I: *Public Opinion Quarterly*, Volume 63, Issue 3, (Autumn 1999) 321-346.

Elmer, Greg & Opel, Andy: "Pre-empting panoptic surveillance: surviving the inevitable war on terror". I: Lyon, David (red.), *Theorizing surveillance: the panopticon and beyond*, Polity Press, Cambridge, 2007.

Fenster Mark: „The Opacity of Transparency“. I: *Iowa Law Review* 2005-2006 885.

Gregor, Mary (ed.) m.fl, *Kant - The Metaphysics of Morals*, Cambridge university press, 2003.

Gunnarsson, Åsa & Svensson, Eva-Maria, *Genusrättsvetenskap*, 1. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009.

Jarvis Thomson, Judith: "The right to Privacy". I: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 4, 1975, 295-314.

Klamberg, Mark: "FRA:s signalspaning ur ett rättsligt perspektiv". I: *Svensk Juristtidning* 2009 s. 520.

Kleineman, Jan: "Rättsdogmatisk metod". I: *Juridisk metodlära* (red: Korling och Zamboni), Lund 2013.

Lorenne M. G. Clarks: "Privacy, property, freedom, and the family". I: *Philosophical Law: Authority, Equality, Adjudication, Privacy* (ed. Richard Bronaugh), Greenwood P., Westport, Conn., 1978.

McStay, Andrew, *Privacy and philosophy: new media and affective protocol*, Peter Lang, New York, 2014.

Mill, John Stuart, *Utilitarianism*, Daidalos, Göteborg, 2003.

Mukherje, Subrata och Ramaswam Sushila, *A History of Political Thought: Plato to Marx*, PHI Learning Pvt. Ltd (2004).

Nagel, Thomas., *Concealment and exposure: and other essays*, Oxford University Press, New York, 2004.

Otter Johansen, Tormod, Wejedal, Sebastian: "Mot ett funktionellt domstolsbegrepp - Ett bidrag med anledning av den så kallade försvarsunderrättelsedomstolen". I: *Svensk Juristtidning* 2016 s. 100.

Peczenik, Aleksander, *Vad är rätt?: om demokrati, rättsäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1. uppl., Fritze, Stockholm, 1995

Posner, Richard: "Privacy, Surveillance and law". I: *75 University of Chicago Law Review* 215 (2008).

Rachels James: "Why Privacy is Important". I: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 4, No. 4 (Summer, 1975).

Sandgren, Claes: "Är rättsdogmatiken dogmatisk?". I: *Tidskrift för Rettsvetenskap*, 2005, s. 648ff.

Strömholm, Stig: "Integritetsskyddet. Ett försök till internationell lägesbestämning". I: *Svensk Juristtidning* 1971 s. 695.

Tännsjö, Torbjörn, *Privatliv*, Fri tanke, Stockholm, 2010, s. 16.

Zila, Josef: "Om rättssäkerhet". I: *Svensk Juristtidning* 1990 s. 284.

## *Elektroniska källor*

### **The Stanford Encyclopedia of Philosophy**

Brink, David, "Mill's Moral and Political Philosophy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2014/entries/mill-moral-political/>.

Buss, Sarah, "Personal Autonomy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/personal-autonomy/>.

Cohon, Rachel, "Hume's Moral Philosophy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2010 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2010/entries/hume-moral/>.

Driver, Julia, "The History of Utilitarianism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/utilitarianism-history/>.

DeCew, Judith, "Privacy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2015 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/spr2015/entries/privacy/>.

Hurka, Thomas, "Moore's Moral Philosophy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2015 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2015/entries/moore-moral/>.

Johnson, Robert, "Kant's Moral Philosophy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/sum2014/entries/kant-moral/>.

Mason, Elinor, "Value Pluralism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2015 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/sum2015/entries/value-pluralism/>.

Rohlf, Michael, "Immanuel Kant", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2016 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/spr2016/entries/kant/>.

Russell, Bruce, "A Priori Justification and Knowledge", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/sum2014/entries/apriori/>.

Sinnott-Armstrong, Walter, "Consequentialism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter 2015 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/win2015/entries/consequentialism/>.

Schroeder, Mark, "Value Theory", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Summer 2012 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/sum2012/entries/value-theory/>.

Stanford Encyclopedia of Philosophy, "About the Stanford Encyclopedia of Philosophy", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, URL = <http://plato.stanford.edu/about.html>.

Vallentyne, Peter and van der Vossen, Bas, "Libertarianism", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2014 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/fall2014/entries/libertarianism/>.

### Övriga elektroniska källor

Bentham, Jeremy, *Anarchical Fallacies – being an examination of the Declaration of Rights issued during the French Revolution*, [http://english.duke.edu/uploads/media\\_items/bentham-anarchical-fallacies.original.pdf](http://english.duke.edu/uploads/media_items/bentham-anarchical-fallacies.original.pdf), läst 12 maj 2016.

Kallin, Jenny: "FRA-protester utanför riksdagen". I: *Svenska dagbladet*, 18 juni 2008. <http://www.svd.se/fra-protester-utanfor-riksdagen> (Hämtad: 2016-05-11).

Nygren, Leif: "FRA-legen medför massiv kartläggning av oskyldiga". I: *Dagens nyheter*, 9 september 2008. <http://www.dn.se/debatt/fra-lagen-medfor-massiv-kartlaggning-av-oskyldiga/>, läst den 12 maj 2016.

Ohlsson, Birgitta m.fl.: "Regeringen måste nu backa om FRA-lagen". I: *Dagens nyheter*, 13 juli 2008. <http://www.dn.se/debatt/regeringen-maste-nu-backa-om-fra-lagen/>, läst den 12 maj 2016.

Rosén, Hans: Snabbguide: "Vad handlar FRA-lagen om?". I: *Dagens nyheter* 24 augusti 2009. <http://www.dn.se/nyheter/politik/snabbguide-vad-handlar-fra-lagen-om/>, läst den 12 maj 2016.

Ström, Daniel, *Lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet* - kommentar till 5 §. I: Lexino Karnov, [www.karnovgroup.se](http://www.karnovgroup.se), läst den 12 maj 2016.