

Datum
2009-03-03

Dnr
AdmD 454-2008

Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Promemorian Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning (Ds 2009:1)

Kammarrätten har anmodats att yttra sig över rubricerad promemoria och får med anledning härav anföra följande.

Sammanfattning

- Kammarrätten avstyrker att en specialdomstol inrättas. Om domstolsprövning bedöms nödvändig kan denna istället ske inom det allmänna förvaltningsdomstolsväsendet. Om prövningen ska ske genom ett sådant organ som föreslås i promemorian bör detta benämnas nämnd och inte domstol. Ett offentligt ombud bör inrättas som ska fungera som signalspaningsmyndighetens motpart vid prövningen av ansökningar om tillstånd för signalspaning.
- Ytterligare utredning bör vidtas för att undvika att de föreslagna ändringarna i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (LSF) kommer i konflikt med bestämmelser i lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (FRA-PuL). Vidare bör gränserna för kontrollmyndighetens och Datainspektionens respektive tillsynsuppdrag klargöras.
- Kammarrätten har även vissa lagtekniska synpunkter som framgår nedan.

Inrättandet av en specialdomstol

I promemorian anføres inte några skäl till varför ansökningar om tillstånd för signalspaning ska handläggas av en specialdomstol. Som skäl för specialdomstolar brukar anföras behovet av snabb handläggning och särskild kompetens. Lämpligheten av specialdomstolar har övervägts i många olika sammanhang under lång tid. Den grundläggande inställningen från såväl lagstiftarens som de tillämpliga organens sida har emellertid varit negativ. Kammarrätten avstår från att

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax
Box 2302 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 13	08-561 690 00	08-14 98 89
E-post: kammarrattenistockholm@dom.se		Internet: www.kammarrattenistockholm.dom.se	

här närmare redovisa de skäl som anförts mot sådana domstolar. Som exempel på lagstiftarens uppfattning kan nämnas vad som anförts i promemoriorna ”Domstolsväsendet – organisation och administration i framtiden” (Ds 1992:38) och ”Specialdomstolarna i framtiden” (Ds 1993:34). Inställningen har bekräftats i regeringens skrivelse till riksdagen ”Reformering av domstolsväsendet – en handlingsplan” (1999/2000:106), vilken riksdagen ställt sig bakom (1999/2000:JuU22).

För att uppnå erforderlig snabbhet och kompetens har för de ordinarie domstolarna särskilda lösningar valts. Snabbhetskravet har tillgodosetts genom t.ex. regler om förtur och joutjänstgöring. I flera lagar har kompetenskravet tillgodosetts genom särskilda ledamöter, såsom i 13 a § och 17 a § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, 21 kap. 8 § och 22 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och 22 § lagen (1990:886) om granskning och kontroll av filmer och videogram. Enligt en nyligen genomförd reform har länsrätt och kammarrätt förstärkts med ekonomiskt sakkunniga ledamöter vid prövning av vissa mål enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Det kan tilläggas att därvid har även regler om skyndsam handläggning och preklusion införts (prop. 2006/07:119). Ytterligare ett sätt att bidra till att en måltyp med särskilda svårigheter blir tillfredsställande handlagd inom det ordinarie domstolsväsendet är att genom speciallottning hänskjuta måltypen i fråga till en särskild avdelning, vilket kan antas bidra till att uppfylla såväl snabbhets- som kompetenskravet.

Enligt kammarrättens uppfattning gör sig i förevarande fall de skäl som generellt brukar anföras för att inrätta specialdomstolar inte gällande med sådan styrka att de överväger de allmänna skäl som talar emot en sådan domstol. En lämpligare lösning är istället att tillståndsprövningen, om denna bör ske i domstol, handläggs inom ramen för det allmänna förvaltningsdomstolsväsendet. De särskilda svårigheter som är förknippade med måltypen kan mötas genom t.ex. de åtgärder som beskrivs ovan. Skulle det föreslagna organet ändå inrättas finner kammarrätten skäl att påpeka att denna med den sammansättning som föreslås knappast är att betrakta som en domstol i traditionell mening, utan att den lämpliga benämningen är nämnd.

Enligt promemorian ska något offentligt ombud inte delta i handläggningen av ansökningar om tillstånd till signalspaning (s. 79). Som skäl för detta nämns bl.a. att domstolens beslut inte ska kunna överklagas, vilket för övrigt är en ordning som enligt kammarrättens mening inger betänkligheter i sig. Kammarrätten anser även, i motsats till vad som anförts i promemorian, att just frånvaron av en överklagandemöjlighet gör existensen av ett offentligt ombud än mer angelägen då ett sådant institut bl.a. får anses bidra till att den bedömning som ska göras enligt 5 § LSF får en mer allsidig belysning vid den första och således enda prövningen. Om handläggningen av tillståndsfrågan istället åläggs det allmänna förvaltningsdomstolsväsendet bör likväl ett offentligt ombud inrättas för att möjliggöra överklaganden av avgöranden enligt vilka signalspaningsmyndighetens ansökan vinner bifall.

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax
Box 2302 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 13	08-561 690 00	08-14 98 89
E-post: kammarrattenistockholm@dom.se		Internet: www.kammarrattenistockholm.dom.se	

Inhämtning av uppgifter innan tillstånd meddelats i vissa fall (5 b § LSF)

Enligt förslaget ska en befattningshavare vid signalspaningsmyndigheten som utses av regeringen i vissa fall få ge tillstånd till signalspaning. Om sådant tillstånd lämnas ska åtgärden genast anmälas skriftligen till Försvarsunderrättelsesdomstolen som prövar om beslutet ska fastställas eller upphävas. Det bör övervägas om ett sådant beslut inte istället kan fattas av en domstolsledamot som har jourtjänstgöring. Ett sådant interimistiskt beslut kan, oavsett vem som fattar det, senare komma att upphävas av Försvarsunderrättelsesdomstolen vid vilken tidpunkt mycket integritetskänslig information redan kan ha kommit att samlas in. För att i möjligaste mån undvika en sådan situation är det viktigt att i så stor utsträckning som möjligt precisera under vilka förutsättningar ett beslut enligt 5 b § LSF får fattas. Den redogörelse för dessa förutsättningar som återfinns i promemorian är tämligen vag och bör vidareutvecklas för att underlätta tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen, som kammarrätten i och för sig förstår behovet av.

Effektivt rättsmedel

I promemorian föreslås att kontrollmyndigheten ska vara skyldig att på begäran av enskild kontrollera om hans eller hennes kommunikation har inhämtats i samband med signalspaning och därvid utreda om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter skett i enlighet med lag (10 a §). Vidare anges att kontrollmyndigheten, om den vid sådan utredning upptäcker att behandling av personuppgifter skett i strid med lag, dels bör underrätta den enskilde, dels bör anmäla missförhållandet till behörig myndighet (avsnitt 9.2, s. 101 f.). Kammarrätten finner det inte klarlagt av vad som anförs i denna del om motsvarande skyldigheter för kontrollmyndigheten ska gälla för det fall lagstridig personuppgiftsbehandling framkommer inom ramen för myndighetens allmänna tillsynsuppdrag enligt 10 §. För att stärka kontrollmyndighetens funktion som ett rättsmedel för enskilda bör enligt kammarrättens mening så vara fallet. Såsom anges i promemorian bör detta regleras närmare i förordning (jfr de skyldigheter som ankommer på Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden enligt 22 § i förordningen med myndighetens instruktion, SFS 2007:1141).

Gränsdragningen mellan LSF och FRA-PuL

I förslaget till LSF finns en hänvisning (12 a §) till FRA-PuL. Kammarrätten konstaterar emellertid att i såväl förslaget till LSF som FRA-PuL finns bestämmelser om sökbegrepp (3 § LSF respektive 1 kap. 11 § FRA-PuL), förstöring/gallring (7 § LSF respektive 6 kap. 1 § FRA-PuL) och om rapportering om behandling av personuppgifter till enskilda som begär det (10 a § LSF och 2 kap. 1 § FRA-PuL). Särskilt mot bakgrund av att båda regelverken är s.k. speciallagar finns det anledning att klargöra gränserna mellan dem för att undvika att de kommer i konflikt med varandra eller på annat sätt ger upphov till tolkningsproblem vid rättstillämpningen.

Vidare är det enligt LSF kontrollmyndigheten som ska utöva tillsyn, medan

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax
Box 2302 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 13	08-561 690 00	08-14 98 89

E-post: kammarrattenistockholm@dom.se

Internet: www.kammarrattenistockholm.dom.se

motsvarande uppdrag enligt FRA-PuL ankommer på Datainspektionen (se 10 § i förordning [2007:261] om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet). Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan det enligt kammarrättens mening inte uteslutas att gränsdragningsproblem kan uppstå även avseende kontrollmyndighetens och Datainspektionens respektive tillsynsuppdrag. Hur en sådan situation ska undvikas bör klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förslagets förenlighet med Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna

Promemorian saknar analys av hur de förslag som läggs fram i den förhåller sig till Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna. Det är enligt kammarrättens bedömning främst artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv och artikel 13 om rätt till ett effektivt rättsmedel som aktualiseras. Mot bakgrund bl.a. av vad Europadomstolen uttalade i fallet *Liberty m.fl. mot Förenade konungariket* (dom meddelad den 1 juli 2008, mål nr 58243/00), i vilket en brittisk lag om signalspaning bedömdes strida mot artikel 8, bör förslagets förenlighet med nämnda artiklar utredas närmare. För det fall att tillståndsprövningen kommer att göras av ett sådant organ som föreslås i promemorian behöver även förslagets förenlighet med artikel 6 om rätt till en rättvis rättegång analyseras.

Författningsförslagen

Lagen om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

4 §

Inriktningen av spaningen får bestämmas av både regeringen och regeringskansliet. Det framgår dock inte vilka befattningshavare som ska vara behöriga att fatta beslut för Regeringskansliets räkning och inte heller hur kansliet och regeringen förhåller sig till varandra. Detta bör förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I sista stycket anges att en inriktning av signalspaningen inte får avse endast *en viss fysisk person*. Kammarrätten finner det inte genom denna ordalydelse klarlagt huruvida detta endast innebär ett förbud mot spaning som riktas enbart mot en enskild individ eller om förbudet även gäller spaning som riktas mot t.ex. en viss grupp bestående av ett flertal fysiska personer. Detta bör klargöras.

10 § och 10 a §

I 10 § föreskrivs bl.a. att kontrollmyndigheten har vissa befogenheter om den vid kontroll upptäcker att viss inhämtning inte är förenlig med *denna lag*, medan det i 10 a § samma lag föreskrivs att kontrollmyndigheten på begäran av enskild ska

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax
Box 2302 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 13	08-561 690 00	08-14 98 89

E-post: kammarrattenistockholm@dom.se

Internet: www.kammarrattenistockholm.dom.se

kontrollera om hans eller hennes kommunikation har inhämtats i samband med signalspaning enligt denna lag och om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter i sådant fall har skett i enlighet med lag. Lagtextens utformning ger uttryck för att kontrollmyndighetens uppdrag är vidare vid anmälan från enskilda enligt 10 a §, jämfört med den allmänna tillsyn som ska ske enligt 10 §. I promemorian utvecklas inte närmare om denna åtskillnad varit avsedd. Om så är fallet bör motiveringen till denna utvecklas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förslaget till lag om Försvarsunderrättelsesdomstol

1 §

Ordet ”ansökan” bör bytas ut mot ”ansökningar”.

8 §

En hänvisning görs till vissa bestämmelser i förvaltningsprocesslagen, FPL. Kammarrätten konstaterar att 3 § andra-fjärde stycket i denna lag enligt sin ordalydelse endast är tillämplig på enskild. Även 29 § andra meningen och 53 § är tillämplig endast avseende ”enskild” respektive ”enskild part”. Enligt föreliggande förslag är det dock endast en myndighet, nämligen signalspaningsmyndigheten, som kan initiera en process vid Försvarsunderrättelsesdomstolen. Vidare behandlar 4 § andra meningen FPL överklaganden, trots att något sådant inte kan komma i fråga enligt promemorians förslag. Det finns bl.a. med anledning av det anförda anledning att närmare undersöka vilka bestämmelser i FPL som 8 § bör hänvisa till. Eventuellt kan problemet lösas genom att paragrafen formuleras på ett sätt varigenom det framgår att de aktuella bestämmelserna i FPL endast ska gälla i tillämpliga delar.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Thomas Rolén, kammarrättslagmannen Sten Wahlqvist och kammarrättsrådet Lars Trägård. Föredragande har varit Olle Widgren.

Thomas Rolén

Olle Widgren

Kopia till

Övriga kammarrätter
Hovrätterna

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax
Box 2302 103 17 Stockholm	Birger Jarls Torg 13	08-561 690 00	08-14 98 89
E-post: kammarrattenistockholm@dom.se		Internet: www.kammarrattenistockholm.dom.se	

Länsrätterna under Kammarrätten i Stockholm
Justitiedepartementet, expeditionschefen och enheten DOM
Domstolsverket
Kammarrättens intranät

Postadress

Box 2302
103 17 Stockholm

Besöksadress

Birger Jarls Torg 13

Telefon

08-561 690 00

Telefax

08-14 98 89

E-post: kammarrattenistockholm@dom.se

Internet: www.kammarrattenistockholm.dom.se