



2024-12-02

Försvarsdepartementet

103 33 Stockholm

**Yttrande/Remiss över Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning (SOU 2024:59), Fö2024/01478**

Beredda möjlighet därtill lämnar 5 julistiftelsen ("Stiftelsen") följande remissvar:

Stiftelsen menar att förslaget utöka FRA:s befogenheter att övervaka svenskar och svenskars kommunikationer är omotiverat och dessutom med stor sannolikhet är oförenligt med Europakonventionen om mänskliga rättigheters grundläggande krav på skydd för privatliv och korrespondens. Utredningen uppvisar också påtagliga brister bland annat genom att negativa konsekvenser av föreslagen inte beskrivs och kvantifieras, vilket omöjliggör proportionalitetsbedömningar.

Med anledning av ovanstående:

Stiftelsen *avstyrker* utredningsförslagen till förmån för att det görs en samlad översyn av alla övervakningslagar (oavsett syftet vid införandet). Vid en sådan översyn bör en nyttokostnadsanalys som även omfattar kostnader av övervakning göras.

Stiftelsen *uppmantar* regeringen att flytta ansvaret för nationellt Cybersäkerhetscentrum från FRA till en annan myndighet som inte omfattas av i remissvaret beskrivna intressekonflikter.



## Bakgrund och allmänt om utredningen

Under senaste två regeringsperioderna har en rad offentliga utredningar om övervakning genomförts. Gemensamt har de att de samtliga har funnit att den då existerande nivån av statlig övervakning av svenskarna och deras kommunikationer inte varit tillräcklig. Samtliga har också funnit att de föreslagna utökningarna av statens övervakning alla varit nödvändiga och proportionerliga ”i förhållande till syftet”. Förslag om ny övervakning, som beskrivits som oundgängliga, har lagts även när nya övervakningsmöjligheter alldeles nyligen införts. Utredningarna har också gemensamt att någon samlad analys av den totala övervakningen och dess konsekvenser inte har gjorts, inte heller någon nyttokostnadsanalys av övervakningsförslagen. Denna utredning är inget undantag.

När den så kallade FRA-lagen infördes 2008 var de nya befogenheter som FRA då gavs omgärdade med flera restriktioner och begränsningar (”femton punkter”) som skulle försvåra missbruk och skydda svenskarna från statlig övervakning.

De flesta av dessa begränsningar har därefter tagits bort eller fått en sådan ändrad innebörd eller funktion att de inte längre innebär begränsningar. Det har också framkommit att även där det funnits begränsningar har dessa överträtts (se exempelvis Metro 2013-06-29 *FRA bryter medvetet mot lagen*, eller IMY 2016-10-25 *Integritetsskyddsmyndigheten klar med granskning av FRA*). Istället för att lägga förslag om införa nya kontrollmekanismer eller straffsanktioner för överträdelser går denna utredning i motsatt riktning. FRA:s befogenheter att övervaka utökas och möjligheterna till insyn och kontroll minskas.

## Lagen når inte upp till Europakonventionens grundkrav

Inledningsvis kan konstateras att Sverige sedan FRA-lagen infördes har fällts i Europadomstolen (Centrum för Rättvisa mot Sverige, no 35252/98, 25 maj 2021) bland annat för att de rättsäkerhetsskydds- och kontrollmekanismer som infördes inte var tillräckliga för att uppnå Europakonventionen om de mänskliga rättigheternas (EKMR) grundkrav rörande skydd av privatliv och korrespondens. Domstolen fann där att FRA-lagen inte uppfyllde minimikraven för skydd mot godtycke och missbruk. I stället för att åtgärda dessa brister förefaller denna utredning ha syftet att ta bort kvarvarande säkerhetsmekanismer. Stiftelsen finner det anmärkningsvärt att det inte läggs förslag om hur svensk lag ska uppfylla kraven i EKMR. Att något lever upp till EKMR:s krav på grundläggande mänskliga rättigheter kan förvisso inte tas som intäkt för att det är motiverat eller önskvärt men måste betraktas som ett minimikrav för lagstiftning. Stiftelsen konstaterar att de krav som ställs enligt EKMR inte är uppfyllda.

## Brister rörande proportionalitets- och konsekvensanalyser

Stiftelsen konstaterar vidare att det i utredningen saknas adekvata konsekvens- och proportionalitetsbedömningar. För att en åtgärd överhuvudtaget ska kunna vara proportionerlig krävs att nyttorna är större än kostnaderna. För att kunna avgöra om så är fallet krävs att både nyttor och kostnader identifieras, att bara ta upp nyttorna och avfärda kostnaderna med att nyttorna överstiger dessa kan inte räknas som en proportionalitetsbedömning.



Stiftelsen konstaterar att denna utredning inte gör någon kvantifiering av de kostnader som övervakningen för med sig, för enskilda, för företag och för samhället i stort. I detta avseende skiljer sig inte denna utredning från de flesta tidigare utredningar inom övervakningsområdet, men det gör knappas problemet mindre.

### **Förvirrande eller vilseledande språkbruk**

Stiftelsen noterar även att utredaren använder ett språkbruk som avviker från gängse. Signalspaning betyder för de flesta att exempelvis radio- eller radartrafik inhämtas eller pejlas, något som framkom i samband med FRA-debatten 2006-2008 där anhängarna av utökad övervakning gärna använde begreppet "signalspaning i kabel", medan motståndarna hellre kallade övervakningen för just detta eller för "avlyssning".

Att kalla exempelvis en bild eller ett dokument som är lagrad i någons dator eller telefon för en "signal" (s 133) och dataintrång (hackning) för att komma åt den för "signalspaning" ligger sannolikt långt ifrån vad det stora flertalet avser med detta. Notabelt är intrång av detta slag i annan lagstiftning kallas "hemlig dataavläsning".

Om valet av terminologi beror på brist på kunskap eller om detta handlar om att vilseleda allmänhet och beslutsfattare är oklart men resultatet riskerar oavsett orsak att bli det sistnämnda.

"Signalspaning" i "övningsverksamhet" betyder exempelvis som det formuleras i utredningen att FRA skulle få avlyssna eller få göra dataintrång hos i praktiken vem som helst av vilket skäl som helst och utan att det fanns några faktiska kontrollmekanismer.

Utredaren torde vara medveten om att sådan urskillningslös övervakning (i synnerhet om den skedde i fredstid) uppenbart skulle strida mot EKMR 8 och det är därför svårt att komma ifrån tanken på att valet av språkbruk handlar om att lägga dimridåer kring vad det är för befogenheter som föreslås.

### **Risk för skador för enskilda**

Det kan noteras att kostnaderna för övervakning inte enbart omfattar begränsningar av människors privatliv och möjlighet till konfidentiell kommunikation. Förekomsten av övervakning i sig innebär också att människor anpassar sig. Där staten kan övervaka kommunikationer kan man också förvänta sig att deltagande i sammanhang som inte är klandervärda (dvs även när man har "rent mjöl i sin påse"), men där risk för uppräckt eller uppmärksamhet kan medföra skada, minskar. Det kan exempelvis handla om att kvinnor som utsätts för våld i nära relationer avstår ifrån att söka hjälp eller anmäla brott av rädsla att detta ska komma till förövarens eller andras kännedom. Om övervakningen motiveras med ett visst syfte (aldrig som behjärtansvärt eller angeläget) eller med "övningsverksamhet" torde inte påverka detta.

Det bör också noteras att övervakning av en parts kommunikation också med automatik betyder att den andra parten övervakas. Det innebär att även om den ene som övervakas inte riskerar några repressalier om det skulle framkomma vem vederbörande kommunicerat med eller vad som sagts behöver inte detta vara fallet för den andra. Det innebär att en homosexuell person i Sverige (där detta är tämligen okontroversiellt) som kommunicerar med en partner i ett land där man inte har



samma syn på homosexualitet som Sverige måste räkna med att även partners läggning blir känd för myndigheter (och kan läcka ut).

Möjligheten att (genom "övningsverksamhet") övervaka i princip vem som helst och också göra intrång i "signaler" som befinner sig på exempelvis en dators hårddisk gör också att de tidigare resonemangen om att man kan undvika att bli övervakad genom att inte "ha rent mjöl i påsen" faller. Skulle utredarens förslag bli verklighet måste också verksamheter kring vilka det finns en utbredd samsyn om att de inte ska övervakas – tidningsredaktioner, advokatbyråer, läkare, psykologer – räkna med att de kan utsättas för övervakning eller dataintrång av svenska myndigheter, om så bara i form av "övningsverksamhet".

### **Föreslaget innebär risker för cybersäkerheten**

Att tillåta FRA att göra dataintrång i Sverige (oavsett om detta kallas signalspaning eller något annat) rimmor också illa med att FRA fått ansvaret för cybersäkerhet (genom nationellt cybersäkerhetscentrum). Cybersäkerhet handlar om att skydda från dylika intrång och en viktig del i detta arbete är att rapportera sårbarheter som skulle kunna användas för intrång så att dessa kan patchas. Samtidigt kräver de intrång som FRA skulle vilja göra tillgång till dylika sårbarheter och risk finns att myndigheten därför avstår att informera om sårbarheter vilket innebär fara för svenskar och för svenska företag. En opatchad sårbarhet kan inte begränsas till en viss aktör eller visst ändamål. En sårbarhet som FRA kan använda kan även användas av främmande makts underrättelsetjänst eller av organiserad brottslighet.

Detta minskar också trovärdigheten i det svenska cybersäkerhetsarbetet. Eftersom utredaren inte beaktar negativa konsekvenser för samhället i stort i utredningen saknas resonemang kring detta. Det kan dock konstateras att dessa två uppdrag lätt riskerar att komma i konflikt med varandra och det är inte på förhand givet att FRA kommer att prioritera: Samhällets skydd mot dataintrång eller den egna myndighetens behov av opatchade sårbarheter för att kunna göra dataintrång.

Om FRA ska få ägna sig åt dataintrång är det därför nödvändigt att cybersäkerhetsarbetet flyttas till en annan myndighet som inte omfattas av dylika intressekonflikter.

### **Avskaffat förbud mot avlyssning inom Sverige**

Utredaren föreslår också att förbudet mot inhämtning av kommunikation inom Sverige tas bort i "vissa brådskande situationer" som kan innebära fara för liv, hälsa eller omfattande förstörelse av egendom, samt att FRA ska få bedriva övervakning för att kartlägga förhållanden rörande utländska investeringar. Förbud mot övervakning inom landet var 2008 en röd linje som även de mest entusiastiska förespråkarna av FRA-lagen ställde sig bakom. Stiftelsen menar att det kan finnas lägen där övervakning av svenskar i Sverige är befogat men dessa måste tydligt definieras för att det ska kunna vara förutsägbart när någon utsätts för övervakning. Att kunna innebära fara för liv eller hälsa gör exempelvis att en rad normala brott kommer att falla under FRA:s avlyssningsdomän. Stiftelsens uppfattning är att man som svensk som inte är misstänkt för något brott inte bör riskera att övervakas av svenska myndigheter, och sådan övervakning som inte rör krigshandlingar eller



förberedelse till krigshandlingar bör bedrivas av normala rättsvårdande myndigheter som Polisen och under normala rättssäkerhetsmekanismer.

### **Nya regler för tillämpning av lagen**

Utredaren föreslår att FRA ska få avvika från de regler som gäller – exempelvis rörande godkännande av övervakning, respektive uppföljning av genomförd övervakning för att säkerställa att denna inte inneburit kränkningar av rättigheter skyddade i lag eller konventioner, i fråga om krig eller krigsfara (avsnitt 4.5.2). Detta skapar emellertid osäkerhet om när dessa befogenheter får användas. Även om det torde vara tydligt om Sverige befinner sig i krig gäller inte detta rörande ”krigsfara”; om FRA ska få avvika från de normala begränsningarna (som förvisso givet lagens utformning i övrigt lämnar mycket övrigt att önska) är ett grundkrav att det tydligt definieras vad som utgör krigsfara. Det får exempelvis inte förekomma att det kan anses föreligga ”krigsfara” i övervakningssammanhang men inte annars. Här kan tilläggas att EKMR (art 15) som Sverige förbundit sig att följa sätter begränsningar för när stater får överträda konventionen: dessa begränsas till när det är ”oundgängligen nödvändigt i krig eller annat allmänt nödläge som hotar nationens existens”. Det är högst osäkert om de situationer som beskrivs i utredningen verkligen kan betraktas som ”existentiella”.

### **Begränsningar av möjligheter till kontroll och rättelse**

Utredaren föreslår att skyldigheten att underrätta personer som utsatts för övervakning tas bort. Motivet som anförs är att så inte sker idag (det finns undantag från huvudregeln som ger legala möjligheter för myndigheten att neka) och att detta skydd för enskilda därför inte fyller någon praktisk funktion. Det må vara riktigt att personer som utsatts för övervakning som varit grundlös eller olaglig, historiskt inte underrättats om detta, men att lagen varit tandlös eller inte följts av myndigheter utgör inte skäl till att göra övervakning till laglöst land.

Eftersom verksamheten är hemlig innebär avsaknad av underrättelseskyldighet det att enskilda får mycket svårt att visa att man utsatts för olaglig övervakning. Efter som övervakningen kan innebära omfattande skada för enskilda och företag, exempelvis genom att känsliga personuppgifter eller företagshemligheter läcker eller att intrång genom hackning (som föreslås bli tillåten även som ”övningsverksamhet”) orsakar skador på IT-system, krävs att drabbade har möjlighet att få ersättning för dessa. Stiftelsen ser i motsats till utredaren inget skäl att neka enskilda eller företag som utsatts för brott i form av olaglig övervakning effektiva möjligheter att värna sin rätt.

I detta sammanhang kan konstateras att SIUN, som infördes som en följd av debatten kring FRA-lagen 2008, inte kunnat fullfölja sitt uppdrag om en effektiv tillsyn. Myndigheten saknar både resurser och befogenheter för detta och tvingas därför i stor utsträckning förlita sig på FRA:s välvilja. Att SIUN inte fungerar som utlovat (vilket kritiker förvisso varnade för redan 2008) är dock inte skäl för att minska möjligheterna till tillsyn och kontroll över övervakningen. Tvärtom.



## **Om 5-julistiftelsen**

5 juli-stiftelsen arbetar för mänskliga rättigheter, integritet och säkerhet på internet. 5 juli-stiftelsen grundades 2013 av ett antal svenska internetveteraner som ville värna mänskliga rättigheter på internet, enligt den FN-resolution som antogs den 5 juli 2012 och som slog fast att mänskliga rättigheter ska gälla även där. 5 juli-stiftelsen tillhandahåller verktyg som hjälper internetanvändare att öka sin frihet, säkerhet och integritet och ägnar sig åt informationsverksamhet och opinionsbildning i dessa frågor.