

# Underrättelsetjänsters övervakning: skyddsåtgärder för grundläggande rättigheter och rättsmedel i Europeiska unionen – Volym II

## Sammanfattning

Enligt artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en i Europeiska unionen (EU) rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv. Artikel 8 garanterar vars och ens rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessutom fastställs att uppgifterna ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål samt att var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Det föreskrivs också att en oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs. I artikel 47 fastställs rätten till ett effektivt rättsmedel och till att få sin sak prövad i en rättvis och offentlig rättegång inom skälig tid.

Underrättelsetjänsterna spelar en avgörande roll när det gäller att skydda den nationella säkerheten och hjälpa de brottsbekämpande myndigheterna att upprätthålla rättsstaten. I och med de ökande hoten inom EU från terrorism, cyberattacker och organiserad brottslighet har underrättelsetjänsternas arbete blivit allt viktigare, komplexare och mer internationellt.

Digitala övervakningsmetoder är en viktig resurs i underrättelsearbetet och omfattar allt från avlyssning av kommunikationer och metadata till datautvinning. Men denna verksamhet kan också innebära ett intrång i olika grundläggande rättigheter, särskilt rätten till integritet och skydd av personuppgifter.

*"[E]tt intrång kan vara motiverat enligt artikel 8.2 endast om det är förenligt med lagen, eftersträvar ett eller flera av de legitima syften som det hänvisas till i artikel 8.2 och är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att uppnå ett sådant syfte ..."*

(Europadomstolen (i stor sammansättning), 4 december 2015, Roman Zakharov mot Ryssland, nr 47143/06, § 227)

I efterdyningarna av Snowdenavslöjandena antog Europaparlamentet en resolution där man bland annat uppmanade Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) att "ingående studera" skyddet av de grundläggande rättigheterna i samband med övervakning och att framför allt titta närmare på situationen när det gäller rättsmedel. Som ett svar offentliggjorde byrån 2015 sin rapport *Underrättelsetjänsters övervakning: skyddsåtgärder för grundläggande rättigheter och rättsmedel i EU – Volym I: Medlemsstaternas rättsliga ramverk (Surveillance by intelligence services: fundamental rights safeguards and remedies in the EU – Volume I: Member States' legal frameworks)*.

Mycket har hänt sedan 2015, bland annat kan nämnas allvarliga terroristattentat, migrationstrycket över Medelhavet som har framtvingat ett tillfälligt upphävande av den fria rörligheten inom Schengenområdet, och en växande våg av cyberattacker. De nya hoten och den nya tekniken har föranlett omfattande reformer. Flera EU-medlemsstater har infört lagstiftning för att stärka underrättelseinlämnningen, samtidigt som de har utvidgat lagarnas tillämpningsområde till att uttryckligen täcka mer av underrättelsetjänsternas digitala verksamhet samt förbättrat tillsynen och andra garantier mot missbruk.

I sin andra rapport om övervakning – *Underrättelsetjänsters övervakning: garantier för grundläggande rättigheter och rättsmedel i EU – Volym II: fältperspektiv och rättslig uppdatering* – har Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter därför uppdaterat sin rättsliga analys. Den rättsliga analysen kompletteras också med fältbaserade inblickar som har erhållits genom omfattande intervjuer med olika experter. Tillsammans utgör de båda rapporterna Europeiska unionens byrå för

grundläggande rättigheters svar på Europa-parlamentets begäran att byrån skulle studera övervakningens inverkan på de grundläggande

rättigheterna. I den här sammanfattningen presenteras de huvudsakliga iakttagelserna i den andra rapporten.

## Övervakning: rättslig uppdatering och fältperspektiv

I den andra delen av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters studie undersöks de rättsliga ramar som reglerar underrättelsearbetet i EU:s 28 medlemsstater. Vidare granskas tillämpliga tillsynsmekanismer och undersöks vilka rättsmedel som är tillgängliga för personer som anser att deras rättigheter har kränkts.

### Rättsliga ramar för underrättelsearbetet

Sedan 2015 har nya hot och ny teknik föranlett omfattande reformer i flera EU-medlemsstater. Framför allt Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien och Finland befinner sig mitt i en övergripande reform.

*"[Den nya] lagstiftningen är positiv i den mån som den uttryckligen klargör saker som tidigare var underförstådda."* (Advokat)

Reformerna av underrättelagstiftningen har ökat öppenheten. Icke desto mindre är de rättsliga ramar som reglerar underrättelsearbetet i EU:s 28 medlemsstater fortfarande extremt olikartade och komplexa. Internationella människorättsnormer kräver att underrättelsetjänsternas mandat och

befogenheter fastställs i lagstiftning som är tydlig, förutsebar och lättillgänglig. Men experter uttryckte sin oro över den fortsatta avsaknaden av tydlighet, som utgör en stor källa till osäkerhet.

*"Kulturen inom underrättelsetjänsterna är en kultur av sekretess och den rådande kulturen i samhället är att vara så öppen som möjligt. Den avgörande faktorn för underrättelsetjänsternas existens i dag är det som kallas förtroende. Förtroende i samhället för att de agerar inom lagens ramar. För det behöver de bli mer öppna än de varit tidigare."* (Expertorgan)

*"[Lagen] brister på flera punkter när det gäller tydlighet och förutsebarhet."* (Expertorgan)

Enligt Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och EU-rätten utgör blotta förekomsten av lagstiftning som tillåter övervakningsåtgärder ett intrång i rätten till privatliv. EU-domstolarna anser även att underrättelsetjänsternas inhämtning av uppgifter utgör ett intrång. Sådana intrång måste vara motiverade för att vara förenliga med de mänskliga rättigheterna.

Riktad övervakning är i viss mån reglerad i nästan alla 28 EU-medlemsstater. Däremot har för närvarande endast fem medlemsstater närmare lagstiftning om allmän kommunikationsövervakning. Det

### Datinsamling och täckning

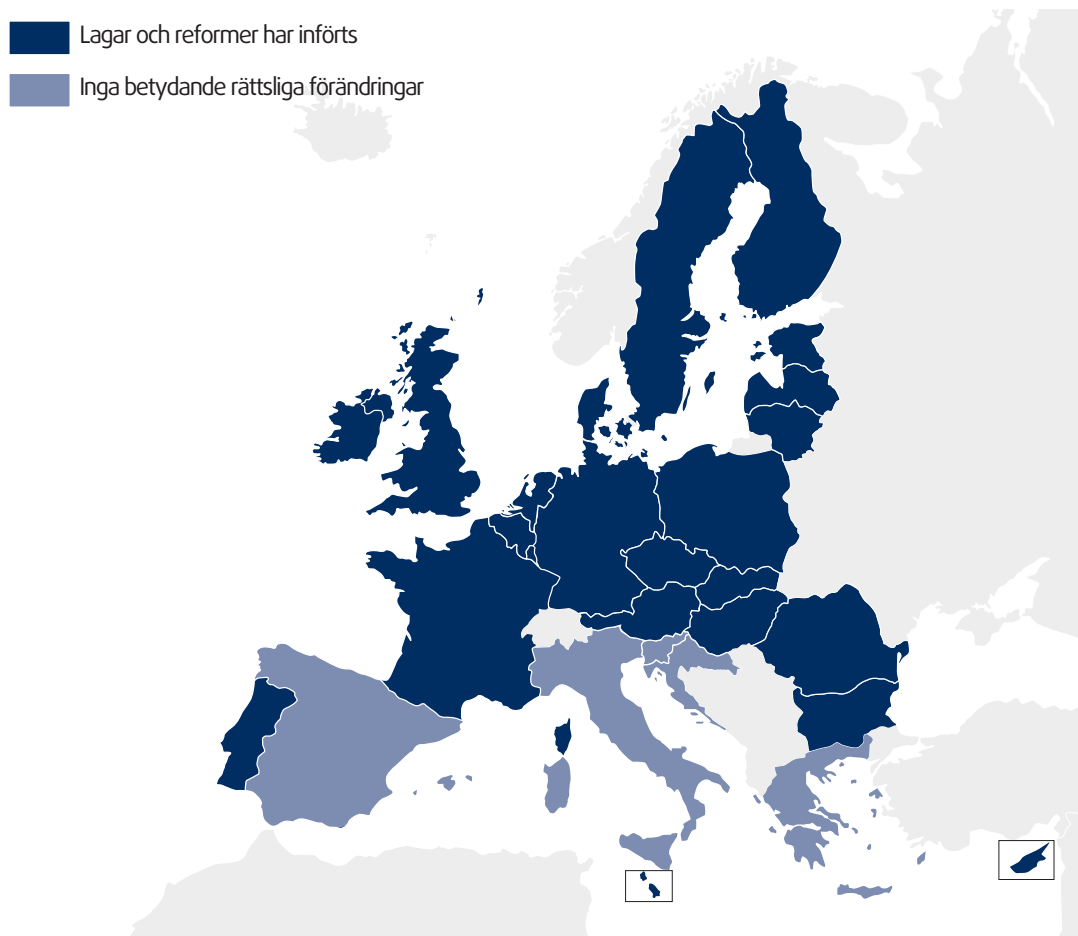
Den andra delen av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters studie bygger vidare på rapporten från 2015 genom att tillhandahålla en samhällsrättslig analys. Framförallt

- uppdateras den första rapportens konstateranden om de rättsliga ramarna, och
- analyseras resultaten av intervjuer på fältet med nyckelaktörer på området, såsom expertorgan, parlamentsutskott, rättsväsendet, dataskyddsmyndigheter, nationella

männikorättsinstitutioner, organisationer i det civila samhället samt företrädare för den akademiska världen och medierna.

Byrån utförde fältarbetet under 2016 och gjorde mer än 70 intervjuer i sju EU-medlemsstater: Belgien, Frankrike, Italien, Nederländerna, Storbritannien, Sverige och Tyskland. Intervjuerna handlade om hur de rättsliga ramarna för underrättelsearbetet tillämpas i praktiken och huruvida de är förenliga med de grundläggande rättigheterna.

Figur 1: EU-medlemsstater som har reformerat sina rättsliga ramar för övervakning sedan oktober 2015



Källa: Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2017

## Anmärkningar om terminologin

### Allmän kommunikationsövervakning

Underrättelser kan samlas in på teknisk väg och i stor skala. Denna övervakningsteknik betecknas på olika sätt, bland annat används begreppen "signalunderrättelser", "strategisk övervakning", "storskaliga utredningsbefogenheter", "digital massövervakning" och "generaliserad lagring av uppgifter". När så är möjligt använder byrån för grundläggande rättigheter terminologin i nationell lagstiftning, men använder också – som ett generiskt övergripande begrepp – "allmän kommunikationsövervakning".

### Riktad och oriktad övervakning

Beroende på om det finns ett särskilt mål eller inte, kan övervakningsåtgärderna delas in i riktad och oriktad övervakning. "Riktad övervakning" förutsätter att det finns en föregående misstanke mot en viss person eller organisation. "Oriktad övervakning" inleds utan att det finns någon föregående misstanke eller ett specifikt mål.

finns skyddsåtgärder som begränsar möjligheterna till missbruk och dessa har stärkts i en del medlemsstater – dock inte lika mycket när det gäller övervakning riktad mot utlänningar. Skyddsåtgärderna är i allmänhet också svagare – och inte lika tydliga – när det rör sig om internationellt underrättelse-samarbete, vilket innebär att det behövs ytterligare reglering av detta samarbete.

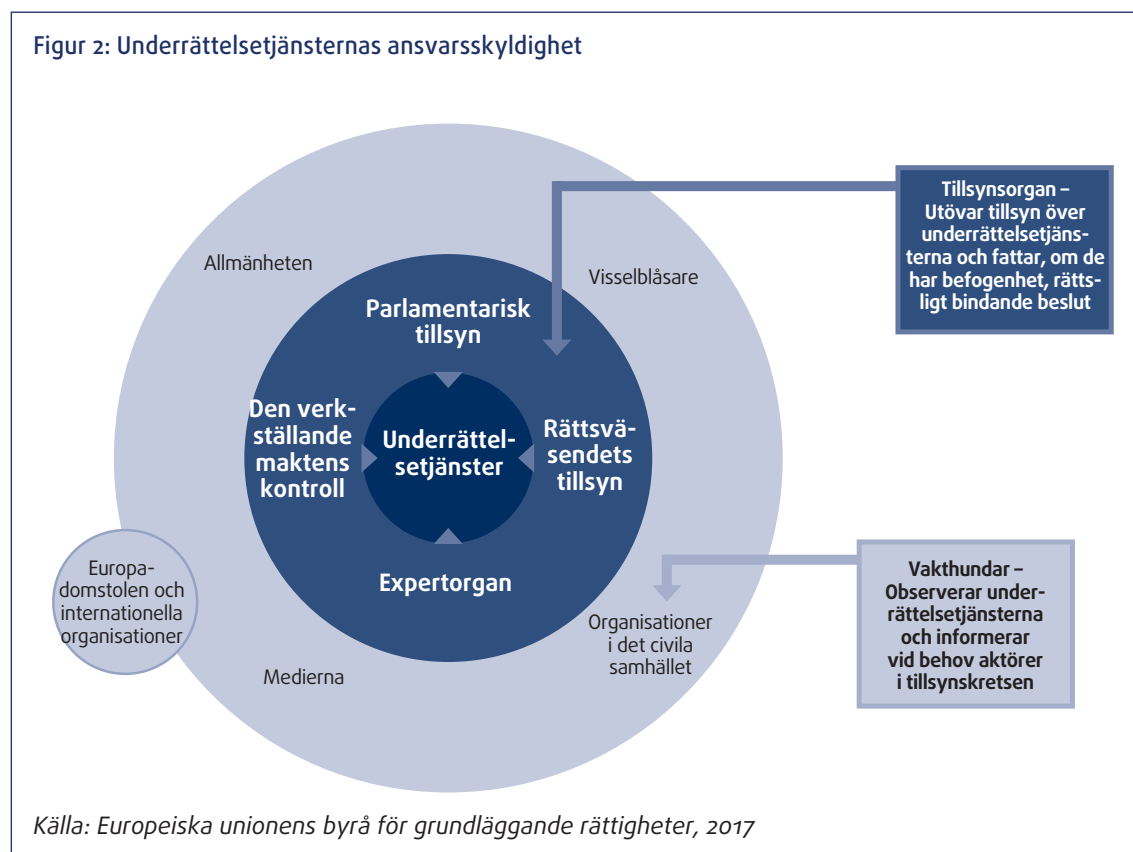
## Ansvarsskyldighet

I EU:s 28 medlemsstater utövas tillsynen över underrättelsetjänsternas arbete av olika enheter, bland annat rättsväsendet, expertorgan, parlamentsutskott och dataskyddsmyndigheter. På ett område dominerat av sekretess är denna tillsyn avgörande: den bidrar till att säkerställa att underrättelsetjänsterna efterlever regelverket och

uppmuntrar utvecklingen av effektiva interna skyddsåtgärder inom underrättelsetjänsterna.

*“Tillsyn är inte brist på förtroende, utan en villighet att klarlägga saker.”*  
(Parlamentsutskott)

Det vanligaste är att rättsväsendet och olika expertorgan deltar i tillsynen av övervakningsåtgärder. De specialiserade parlamentsutskotten fokuserar i allmänhet på att utvärdera regeringens strategiska policyer – 21 medlemsstater har inrättat parlamentsutskott för detta ändamål. I sju medlemsstater har dataskyddsmyndigheterna betydande befogenheter över underrättelsetjänsterna, men i övriga EU-medlemsstater har de begränsade eller obefintliga befogenheter – främst på grund av att dataskyddslagstiftningen innehåller undantag för frågor som rör den nationella säkerheten.



Nästan alla intervjuade från tillsynsorganen vidhöll att de kan motstå yttre påverkan, men en del advokater samt företrädare för det civila samhället och den akademiska världen ifrågasatte både deras oberoende och deras effektivitet. Intervjuade experter betonade att fullständig tillgång till alla relevanta uppgifter och all relevant information är nyckeln till en effektiv tillsyn – liksom förmågan att dra fördel av tillgången. Eftersom tillsynsorganen till stor del består av rättsliga experter, beror oförmågan att komma åt relevanta uppgifter och information ibland helt enkelt på begränsad teknisk kapacitet vad gäller tillsynsfunktionerna. De intervjuade medgav att dessa faktorer orsakar problem

– och att arbetets känsliga karaktär kan avskräcka enskilda personer från att söka teknisk experthjälp.

*“Det är ganska svårt att tala om öppenhet när det gäller verksamhet vars effektivitet är beroende av sekretess.”*  
(Parlamentsutskott)

*“Tillsynsorganet måste kunna arbeta oberoende och på heltid, det måste kunna specialisera sig och välja sin egen personal.”*  
(Expertorgan)

*“Vi behöver mer datafolk.”*  
(Expertorgan)

## Lovande metoder

### Främjande av öppenhet i tillsynsarbetet

Vissa EU-medlemsstater lyckas uppnå ökad öppenhet samtidigt som nödvändig sekretess respekteras. Tillsynsorganens strategier för öppenhet varierar emellertid mellan länderna, från regelbunden utgivning av rapporter till webbsidor eller användning av sociala medier. Nedan ges några exempel på hur tillsynsorganen försöker främja öppenhet.

#### Regelbunden utgivning av detaljerade rapporter

Det italienska parlamentsutskottet för republikens säkerhet (*Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica*, COPASIR), den franska parlamentsdelegationen för underrättelser (*Délégation parlementaire au renseignement*, DPR), den tyska parlamentariska kontrollpanelen (*Parlamentarische Kontrollgremium*, PKGr) och det brittiska *Internet Systems Consortium* (ISC) är alla enligt lag skyldiga att regelbundet ge ut rapporter. Detta främjar öppenheten genom att parlamentet och allmänheten regelbundet informeras om de parlamentariska tillsynsutskottens arbete.

*Italien, COPASIR (2017), Frankrike, DPR (2017), Tyskland, PKGr (2016), och Storbritannien, ISC (2016)*

#### Rapportering om innehållet i parlamentsutskottens utfrågningar

I Storbritannien tillhandahåller ISC i sin årsrapport en länk till sin webbplats där det publicerar de utfrågningar som hållits under rapporteringsperioden och tillhandahåller på så sätt betydande information om sitt arbete.

*Storbritannien, ISC (2016)*

#### Rapporter om antalet övervakade personer

Den franska nationella kommissionen för kontroll av underrättelseteknik (*Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement*, CNCTR) och den tyska G10-kommissionen tillhandahåller i sina årsrapporter statistik över antalet personer som övervakades under rapporteringsperioden. Uppgifterna kommer från utövandet av de tillsynsbefogenheter som dessa expertorgan tilldelats.

*Frankrike, CNCTR (2016), Tyskland, tyska förbundsdomstolen (2017)*

#### Rapport om samarbetet mellan underrättelsetjänster

I årsrapporten 2016 från belgiska *Standing Committee I* presenterar kommittén sitt stöd för det internationella samarbetet mellan underrättelsetjänster riktat mot utländska terroriststridande. I rapporten anger kommittén även ett antal principer som bör styra det internationella samarbetet mellan underrättelsetjänster och tillsynen av det.

*Belgien, Standing Committee I (2016)*

Befogenhet att utfärda bindande beslut är också absolut nödvändigt. Även om alla EU-medlemsstater har åtminstone ett oberoende organ i sin tillsynsram, saknar vissa av dem befogenhet att fatta beslut. Också vikten av offentlig granskning betonades, och en del av de intervjuade ansåg att de rapporter som ges ut av tillsynsorganen inte är tillräckligt informativa. De intervjuade betonade dessutom vikten av att motverka en fragmentering av tillsynen genom samarbete mellan de olika aktörer som deltar i tillsynsprocessen, både nationellt och internationellt.

*“Har vi faktiskt fått med mer i vår rapport? Svaret är att det har vi, och jag tror att det efter Snowden utan tvekan fanns en större press på oss att få med mer, och den nya lagstiftningen är ett bra exempel på att man uppmuntrar en mycket större öppenhet, och jag tror att vi kommer att fortsätta att pressa på...”*  
(Expertorgan)

*“Men när det kommer till det väsentliga är frågan: vad har vi fått veta av [expertorganet]? Hur många avlyssningar har genomförts? Det handlar inte endast om hur många gånger vi träffades, utan om innehållet i diskussionerna. Hade det fattats några nya beslut? Fanns det någon ny teknik som vi uppmärksammades på? Det är sådant jag vill veta.”*  
(Civilsamhällesorganisation)

*“[Det är viktigt] att se till att alla organ med befogenheter inom detta område är eniga om vad man skulle kunna göra ... Men jag tror att det verkliga problemet är fragmenteringen, komplexiteten, bristen på öppenhet.”*  
(Dataskyddsmyndighet)

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters studie visade att tillsynen är mindre utvecklad när det gäller internationellt underrättelsesamarbete – 17 medlemsstater kräver inte tillsyn över sådan verksamhet, medan andra begränsar tillsynens omfattning. En del medlemsstater har infört skraddarsydd skyddsåtgärder som är tillämpliga vid internationellt underrättelseutbyte, men i ett betydande antal medlemsstater (27) krävs endast ett förhandsgodkännande av den verkställande makten.

*“Regeringarnas allt mer utbredda praxis att överföra och dela underrättelser som erhållits genom hemlig övervakning – en praxis vars användbarhet vid bekämpningen av internationell terrorism, ska det ännu en gång påpekas, inte kan ifrågasättas och som gäller både utbytet mellan medlemsstaterna i Europarådet och utbytet med andra jurisdiktioner – är ytterligare en faktor som behöver uppmärksammas särskilt när det gäller extern tillsyn och prövningens åtgärder.”*  
(Europadomstolen, 12 januari 2016, Szabo och Vissy mot Ungern, nr 37138/14, § 78)

*“Det finns ett ansvarsgap. Vi vet att alla tillsynsorgan tittar på sina nationella underrättelsetjänster, ingen tittar på hur samarbetet mellan underrättelsetjänster som helhet fungerar. När våra underrättelsetjänster översänder information tittar vi på hur de tillämpar reglerna, vi vet inte vad den andra underrättelsetjänsten kommer att göra med informationen, vi följer alltid en ände av repet och den andra änden vet vi inget om.”*  
(Expertorgan)

## Lovande metoder

### Förbättrande av det internationella samarbetet mellan tillsynsorgan

Lika tillgång till den information som erhålls genom internationellt samarbete skulle kunna förbättra det internationella samarbetet mellan tillsynsorganen. År 2015 inledde tillsynsorgan från Belgien, Danmark, Nederländerna, Norge och Schweiz ett gemensamt projekt, som innebar att varje organ skulle genomföra en nationell undersökning avseende utländska terroriststridande. En slutrapport kommer att ges ut 2017. Intermediära utvärderingar visar mervärdet av sådana samordnade insatser.

*Belgien, Standing Committee I (2016), s. 80, Nederländerna, CTIVD (2017), s. 33.*

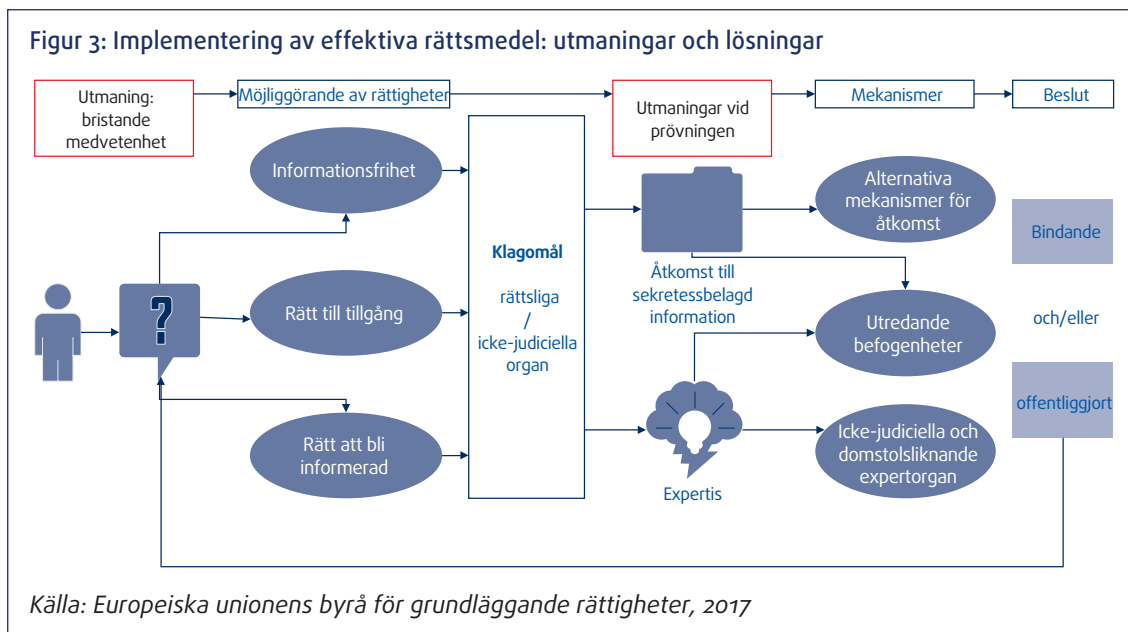
## Rättsmedel

Behovet av sekretess på underrättelseområdet kan påverka både tillsynens effektivitet och den enskildes möjligheter till prövning vid kränkningar. Även om rätten till prövning inte är helt obefintlig i samband med hemlig övervakning, ligger det i sakens natur att den är begränsad. Intervjuade experter angav att de enskilda prövningsorganen mottar omkring tio till tjugo klagomål per år.

*“Den genomsnittliga medborgaren vet inte ens vart man ska vända sig med ett klagomål.”* (Dataskyddsmyndighet)

*“[Den rättsliga ramen för skydd av visselblåsare] betraktas inte som särskilt effektiv. Av detta skäl har det gång på gång framförts politiska krav på ett omfattande skydd för visselblåsare.”* (Expertorgan)

*“Den idealiska situationen vore att aldrig behöva säga ‘nej’. Det är det som jag skulle vilja sikta på i framtiden: kunskap hos [underrättelsetjänsterna] om de egentliga och rättsliga gränserna.”* (Domare)



Prövning utanför domstol är i allmänhet lättare att få tillgång till än prövning via rättsliga mekanismer, eftersom det är billigare, snabbare och innebär mindre strikta förfaranderegler. Tjugofem medlemsstater tillåter att enskilda lämnar in klagomål mot övervakning till icke-judiciella organ. För att vara effektiva måste prövningsorganen också ha vissa befogenheter – framför allt måste de ha tillgång till sekretessbelagd information och ha rätt att utfärda bindande beslut. Expertorgan eller dataskyddsmyndigheter har sådana befogenheter i de flesta medlemsstaterna.

*”Inom detta högst komplexa område har regeringen, förutom resurserna, den extra fördelen att ha kunskap om vad [underrättelsetjänsterna] gör och möjlighet att [sekretessbelägga] allting, vilket jag anser är ett problem. Vi behöver mycket större öppenhet, mer kraftfullhet från de nationella domstolarna.”*  
(Civilsamhällesorganisation)

Icke desto mindre tenderade de advokater samt de företrädare för det civila samhället och den akademiska världen som intervjuades under byrån för

grundläggande rättigheters studie att ifrågasätta de befintliga rättsmedlens effektivitet. De påpekade att det är få enskilda som ens är medvetna om att rättsmedel är tillgängliga. Rätten till tillgång till information om enskilda ärenden och rätten att bli informerad om övervakningen tillämpas dessutom inte konsekvent. Båda dessa rättigheter kan kringgås på olika grunder kopplade till den nationella säkerheten.

*”I förevarande fall ... tycks det som om användningen av särskilda befogenheter har godkänts av Minister of the Interior and Kingdom Relations, eller av chefen för [underrättelsetjänsten] eller eventuellt endast en underordnad tjänsteman vid [underrättelsetjänsten], men i vart fall utan att först ha granskats av ett oberoende organ med befogenhet att förhindra eller avsluta den ... En granskning efter fullbordat faktum kan dessutom inte återställa sekretessen för journalistkällor när den en gång har förstörts.”*

(Europadomstolen, 22 november 2012, Telegraaf Media Nederland Landelijke Media B.V. m.fl. mot Nederländerna, nr 39315/06, § 100–101)

## Lovande metoder

### Öppen granskning vid nekande av rättigheter

I **Nederländerna** och **Tyskland** analyserar tillsynsorganen de grunder på vilka rätten att bli informerad eller tillgång till information har nekats.

Eftersom inte en enda person i Nederländerna som övervakades mellan 2007 och 2010 blev informerad om övervakningen, beslutade *Oversight Committee for the Intelligence and Security Services* (CTIVD) 2013 att inleda en särskild undersökning av skyldigheten att informera. Detta nederländska tillsynsorgan fann att tretton personer hade blivit informerade sedan 2010. En liknande undersökning inleddes 2016.

I Tyskland får G 10-kommissionen besluta om att inte informera enskilda baserat på information som tillhandahålls av underrättelsetjänsten. År 2016 beslutade detta tillsynsorgan att avvakta med att informera 1 040 personer/institutioner och beslutade enhälligt att 188 personer/institutioner aldrig skulle informeras. Vad gäller strategisk övervakning hanterade G 10-kommissionen 58 fall relaterade till internationell terrorism. I en majoritet av fallen (51) informerade den federala underrättelsetjänsten (BND) G 10-kommissionen om att den enskilde inte kunde individualiseras genom övervakningsåtgärden. I sex fall beslutade kommissionen att skjuta upp tillhandahållandet av informationen. Inte i något fall avsåg den slutgiltigt begäran om information. I ett fall noterade den att BND hade informerat den enskilde.

Se *Nederländerna, (CTIVD) (2013) och CTIVD (2016), s. 14, Tyskland, tyska förbundsdagen (Deutscher Bundestag) (2017), s. 6 och 8*

Avsaknaden av expertis när det gäller sekretess och tekniska frågor är också ett problem, både hos rättsliga och icke-judiciella aktörer. I det rättsliga sammanhanget har medlemsstaterna funnit flera sätt att åtgärda detta problem, bland annat genom att utveckla alternativa kontradiktoriska förfaranden för att tillåta användningen av sekretessbelagd annat med underrättelsetjänster, tackla bristen på expertis och inrätta kvininformation, skapa samarbetsmekanismer, bland asirättsliga organ.

Sådana lösningar visar att hindren för tillgång till effektiva rättsmedel kan överkommas. Likaledes är det genomförbart att inrätta verkligt tydliga rättsliga ramar, utveckla lämpliga skyddsåtgärder och säkerställa en kraftfull tillsyn – och detta är det bästa sättet att säkerställa att de förbättrade säkerhetsåtgärder som möjliggörs genom övervakning är fullständigt förenliga med de grundläggande rättigheterna.

## Huvudsakliga resultat och FRA:s yttranden

Följande yttranden bygger på de viktigaste resultaten av Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters studie om *Underrättelsetjänsters övervakning*. De beskrivs närmare i volym II om "fältperspektiv och rättslig uppdatering".

### Tillhandahålla en tydlig rättslig ram

Underrättelsetjänsterna hjälper till att skydda den nationella säkerheten. För att kunna göra detta på ett framgångsrikt sätt behöver de ofta arbeta under sekretess. Internationella och europeiska människorättsnormer kräver emellertid att underrättelsetjänsternas mandat och befogenheter

tydligt anges inom en rättslig ram och att det inom denna ram fastställs garantier mot godtyckliga åtgärder som en motvikt till sekretessen. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har slagit fast att de nationella rättsliga ramarna måste vara tydliga, lättillgängliga och förutsebara. Enligt Europadomstolen är medlemsstaterna skyldiga att skriva in minimiskydd i lagstiftningen, t.ex. genom att ange vilka typer av överträdelser som kan föranleda beslut om avlyssning och vilka kategorier av människor som kan sättas under övervakning. Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters fältarbete visar att övervakningslagstiftningen betraktas som komplex och att det behövs en tydligare rättslig ram med meningsfulla definitioner.



## FRA:s yttrande 1

*EU-medlemsstaterna bör ha tydliga, specifika och uttömmande underrättelselagar. De nationella rättsliga ramarna bör vara så detaljerade som möjligt i fråga om underrättelsetjänsternas mandat och befogenheter och de övervakningsåtgärder som de kan använda. Garantier för de grundläggande rättigheterna bör ha en framträdande plats i underrättelselagarna, som bör innehålla garantier för integritet och personuppgiftsskydd i samband med inhämtning, lagring, spridning och åtkomst till uppgifter.*

## Säkerställa ett brett samråd och öppenhet under lagstiftningsprocessen

Utarbetandet av underrättelselagstiftningen bör innefatta en öppen debatt mellan nyckelaktörerna. Under diskussionerna om utkast till underrättelselagar bör regeringarna ta sig tid att klargöra underrättelsetjänsternas behov och förklara vilka garantier för grundläggande rättigheter som ingår i lagförslaget i fråga. Uppgifter som byrån för grundläggande rättigheter innehar visar att de flesta EU-medlemsstaterna har reformerat sin underrättelselagstiftning och sin lagstiftning mot terrorism under de senaste åren. En del av dessa lagstiftningsprocesser utvecklades medan byrån genomförde sitt fältarbete. De intervjuade experterna betonade behovet av en bredare inkludering av nyckelaktörer och intressenter vid utvecklingen av underrättelselagstiftning. I en del medlemsstater genomförs offentliga samråd via internet och det förs en livaktig parlamentarisk diskussion i stället för att ta ett snabbspår för den nya lagstiftningen. I Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters *Rapport om grundläggande rättigheter 2017* underströks behovet av ett sådant tillvägagångssätt.

## FRA:s yttrande 2

*EU:s medlemsstater bör genomföra omfattande offentliga samråd med alla berörda aktörer, säkerställa öppenhet kring lagstiftningsprocessen samt införliva relevanta internationella och europeiska normer och garantier när de reformerar sin övervakningslagstiftning.*

## Tillhandahålla en oberoende underrättelsetillsyn med tillräckliga befogenheter

Att inrätta en stark tillsynsmekanism är en väsentlig del av ett ansvarssystem för underrättelsetjänsterna. Tillsynsramen bör spegla underrättelsetjänsternas befogenheter. Enligt praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna bör tillsynsorganen vara oberoende och ha tillräckliga befogenheter. Resultaten av byråns för grundläggande rättigheters studie visar att alla EU-medlemsstater har åtminstone ett oberoende organ i sin tillsynsram. Resultaten visar emellertid också att det finns gränser för oberoendet och att en del tillsynsorgan fortfarande är starkt beroende av den verkställande makten: lagen ger dem inte befogenheter att fatta bindande beslut, personalen och budgeten är begränsade eller också ligger deras kontor i regeringsbyggnaderna.

## FRA:s yttrande 3

*EU-medlemsstaterna bör inrätta en kraftfull tillsynsram som är anpassad efter underrättelsetjänsternas befogenheter och kapacitet. Tillsynsorganens oberoende bör stadfästas i lag och tillämpas i praktiken. EU-medlemsstaterna bör tillhandahålla tillsynsorganen tillräckliga ekonomiska resurser och personalresurser, inbegripet tekniskt kvalificerad personal inom olika fackområden. Medlemsstaterna bör också ge tillsynsorganen befogenhet att inleda egna utredningar samt en permanent, fullständig och direkt åtkomst till information och handlingar som är nödvändiga för att de ska kunna fullgöra sitt mandat. Medlemsstaterna bör säkerställa att tillsynsorganens beslut är bindande.*

## Stärka tillsynen med tillräcklig teknisk expertis

Särskilt mot bakgrund av den snabba utvecklingen av tekniken på det digitala området är det avgörande att tillsynsorganen har teknisk expertis och kapacitet. Byråns fältarbete visar att begränsningarna av tillsynsorganens it-expertis och deras tekniska förmåga att få full åtkomst till underrättelseuppgifter utgör, och kommer att fortsätta att utgöra, en stor utmaning. Intervjuade experter angav att de ibland måste förlita sig på extern expertis för att komplettera sin egen juridiska expertis. Byråns studie visar att det enligt lagstiftningen i en del medlemsstater uttryckligen krävs att tillsynsorganen ska ha teknisk expertis.

#### FRA:s yttrande 4

*EU-medlemsstaterna bör genom sin lagstiftning säkerställa att tillsynsorganen har personal med den tekniska expertis som krävs för att göra en oberoende bedömning av underrättelsetjänsternas ofta synnerligen tekniska arbete.*

## Säkerställa att tillsynsorganen är öppna för offentlig granskning

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har betonat att underrättelsetjänster och tillsynsorgan bör hållas ansvariga för sitt arbete. De bör vara öppna och effektivt informera parlamenten och allmänheten om sin verksamhet. Byråns studie visar att i en del medlemsstater uppnås ökad öppenhet samtidigt som nödvändig sekretess iakttas. Experter som intervjuades i samband med byråns fältarbete anser att ökad öppenhet är särskilt viktigt. Tillsynsorganens strategier för öppenhet varierar emellertid avsevärt mellan medlemsstaterna, från regelbunden utgivning av rapporter till webbsidor eller användning av sociala medier.

#### FRA:s yttrande 5

*EU-medlemsstaterna bör säkerställa att tillsynsorganens mandat omfattar offentlig rapportering för att öka öppenheten. Tillsynsorganens rapporter bör avse det offentliga området och bör innehålla detaljerade översikter över tillsynssystemen och relaterade verksamheter (t.ex. tillstånd för övervakningsåtgärder, pågående kontrollåtgärder, utredningar i efterhand och hantering av klagomål).*

## Främja tillsynens kontinuitet

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast att en effektiv tillsyn kräver "kontinuerlig kontroll" i varje skede av processen. Resultaten av byråns studie visar att EU-medlemsstaterna har extremt olika tillsynsstrukturer. När olika organ är involverade i de olika tillsynsstegen – från godkännandet av en övervakningsåtgärd till tillsynen av hur den används – kan detta resultera i luckor eller överlappningar. Sådana brister undergräver garantiernas tillräcklighet. Byråns fältarbete visar att institutionellt och informellt samarbete mellan tillsynsorganen i enskilda medlemsstater är avgörande.

#### FRA:s yttrande 6

*EU-medlemsstaterna bör säkerställa att tillsynsorganens mandat kompletterar varandra, så att de tillsammans tillhandahåller en kontinuerlig kontroll och säkerställer lämpliga garantier. En sådan komplementaritet kan uppnås genom informellt samarbete mellan tillsynsorganen eller genom lagstiftning.*

## Förbättra skyddsåtgärderna för skyddade yrken

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast att det behöver vidtas bättre åtgärder för att skydda journalistkällor i samband med övervakning. Denna princip gäller också andra yrken som behöver ett större skydd på grund av övergripande principer, t.ex. principerna om parlamentariska privilegier, rättsväsendets oberoende och sekretessen i förhållandet mellan advokat och klient. Byråns studie visar att även om strategierna är olika, har flera EU-medlemsstater lagar i vilka det föreskrivs om striktare tillstånds- och godkännandeförfaranden och striktare kontroll vid behandlingen av uppgifter som samlas in genom övervakning av enskilda som tillhör skyddade yrkesgrupper.

#### FRA:s yttrande 7

*EU-medlemsstaterna bör fastställa särskilda rättsliga förfaranden för att skydda yrkesprivilegiet för grupper såsom parlamentsledamöter, medlemmar av rättsväsendet, advokater och personer inom medieyrken. Genomförandet av dessa förfaranden bör övervakas av ett oberoende organ.*

## Säkerställa ett effektivt skydd för visseblåsare

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast att offentliganställdas rätt till whistleblowing bör säkerställas. Visseblåsare kan på ett betydande sätt bidra till ett välfungerande ansvarssystem. Byråns studie visar att praxisen avseende visseblåsare skiljer sig mellan EU-medlemsstaterna. Intervjuade experter uttryckte skilda åsikter om skyddet för visseblåsare.

#### FRA:s yttrande 8

*EU-medlemsstaterna bör säkerställa ett effektivt skydd för visseblåsare inom underrättelsetjänsterna. För sådana visseblåsare krävs ett system som är specifikt skräddarsytt för deras arbetsområde.*

## Underställa det internationella underrättelsesamarbetet regler som utvärderas av tillsynsorgan

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters jämförande rättsliga analys visar att nästan alla medlemsstater har lagar om internationellt underrättelsesamarbete. Endast en tredjedel kräver emellertid att underrättelsetjänsterna upprättar interna regler om förfaranden och former för det internationella samarbetet samt garantier som ska tillämpas vid delning av information. När sådana regler existerar är de i allmänhet sekretessbelagda. Endast några få medlemsstater tillåter externa utvärderingar av avtal om internationellt underrättelsesamarbete.

### FRA:s yttrande 9

*EU-medlemsstaterna bör fastställa regler för hur internationell underrättelsedelning ska genomföras. Dessa regler bör granskas av tillsynsorganen, som bör utvärdera huruvida förfarandena vid överföring och mottagande av underrättelser respekterar de grundläggande rättigheterna och innehåller tillräckliga skyddsåtgärder.*

## I lag fastställa tillsynsorganens befogenheter vid internationellt underrättelsesamarbete

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters jämförande rättsliga analys visar att lagstiftningen i de flesta medlemsstaterna saknar tydliga bestämmelser om huruvida tillsynsorganen kan utöva tillsyn över utbytet vid internationellt samarbete. Åtta EU-medlemsstater har fastställt befogenheter för tillsynsorganen vid internationell underrättelsedelning – med eller utan begränsningar. I tre EU-medlemsstater utesluter lagstiftningen varje form av oberoende tillsyn. I de återstående 17 medlemsstaterna är de rättsliga ramarna föremål för tolkning när det gäller att avgöra tillsynsorganens befogenheter vid internationell underrättelsedelning.

### FRA:s yttrande 10

*EU-medlemsstaterna bör säkerställa att tillsynsorganens befogenheter vid samarbete mellan underrättelsetjänster tydligt anges i de rättsliga ramarna som reglerar underrättelsesamarbetet.*

## Undanta tillsynsorganen från tredjepartsregeln

Vid internationellt samarbetet mellan underrättelsetjänster hindrar tredjepartsregeln att en underrättelsetjänst till en tredje part, utan källans medgivande, lämnar ut uppgifter som har erhållits från en partner. I byråns studie betonades att tredjepartsregeln skyddar källorna och garanterar förtroendet mellan samarbetande underrättelsetjänster. Byråns uppgifter visar emellertid att tillsynsorganen ofta betraktas som tredje parter och därför inte kan analysera uppgifter som kommer från internationellt samarbete. I en del medlemsstater betraktas tillsynsorganen inte längre som tredje parter och har således full tillgång till sådana uppgifter.

### FRA:s yttrande 11

*Trots tredjepartsregeln bör EU-medlemsstaterna överväga att bevilja tillsynsorganen full åtkomst till uppgifter som överförs genom internationellt samarbete. Detta skulle utsträcka tillsynsbefogenheterna till alla uppgifter som är tillgängliga för och behandlas av underrättelsetjänsterna.*

## Tillhandahålla en effektiv prövning inför oberoende organ med prövningsbefogenheter

Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har slagit fast att ett effektivt rättsmedel kännetecknas av utredande befogenheter och beslutsbefogenheter som beviljats rättsliga och icke-judiciella organ. Ett prövningsorgan bör framför allt ha tillgång till underrättelsetjänstens lokaler och till de uppgifter som samlats in. Det bör ges befogenhet att fatta bindande beslut och att underrätta klagandena om resultatet av dess utredningar. Den enskilde bör kunna överklaga organets beslut. Byrå för grundläggande rättigheters uppgifter visar att 22 EU-medlemsstater har åtminstone ett icke-judiciellt organ med prövningsbefogenheter. I sex medlemsstater

saknar dessa organ dock befogenhet att fatta bindande beslut och har inte tillgång till sekretessbelagda uppgifter.

#### FRA:s yttrande 12

*EU-medlemsstaterna bör säkerställa att rättsliga och utomrättsliga organ med prövningsbefogenheter har befogenhet att effektivt pröva och fatta beslut om den enskildes klagomål avseende övervakning.*

## Säkerställa tillgången till icke-judiciella organ med prövningsbefogenheter

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters uppgifter visar att det är lättare för enskilda att få tillgång till icke-judiciella tillsynsmekanismer än till rättslig prövning, eftersom de är enklare, billigare och snabbare. Byråns jämförande rättsliga analys visar att i 25 EU-medlemsstater kan enskilda lämna in klagomål mot övervakning till ett icke-judiciellt organ. I tio medlemsstater finns ett enda utomrättsligt organ med prövningsbefogenheter. I de flesta medlemsstater finns det dock två eller flera organ med prövningsbefogenheter till vilka enskilda kan lämna in klagomål.

#### FRA:s yttrande 13

*EU-medlemsstaterna bör säkerställa att såväl rättsliga som icke-judiciella prövningsorgan är tillgängliga för enskilda. Framför allt bör medlemsstaterna identifiera potentiella luckor som hindrar enskilda från att få sina klagomål prövade på ett effektivt sätt och säkerställa att icke-judiciella expertorgan kan komplettera möjligheterna till prövning när så behövs.*

## Tillåta att enskilda informeras om avslutade övervakningsåtgärder

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters jämförande rättsliga analys visar att alla EU-medlemsstater i sin lagstiftning om informationsfrihet har ett undantag som avser nationell säkerhet. Resultaten av byråns studie visar också att alla medlemsstater begränsar antingen den enskildes rätt att bli informerad eller rätten att få tillgång till

egna uppgifter med hänvisning till sekretessen för underrättelseuppgifter, skyddet av den nationella säkerheten eller pågående övervakningsoperationer. I en del medlemsstaters lagstiftning föreskrivs alternativa sätt att informera enskilda om övervakningsåtgärder och på så sätt möjliggöra för dem att söka ett effektivt rättsmedel.

#### FRA:s yttrande 14

*EU-medlemsstaterna bör säkerställa att underrättelsetjänsterna, innan de begränsar tillgången till information med hänvisning till den nationella säkerheten, kontrollerar huruvida villkoren att det måste finnas ett legitimt syfte och att begränsningen måste vara proportionerlig är uppfyllda. En behörig myndighet bör bedöma sekretessnivån. Alternativt bör tillsynsorgan utföra kontroller på klagandenas vägnar när det inte är möjligt att informera dem eller lämna ut uppgifterna.*

## Säkerställa en hög nivå av expertis hos prövningsorganen

Prövningsorganen behöver ha goda kunskaper om övervakningsteknik. Byrå för grundläggande rättigheter har i sitt fältarbete identifierat sätt att på informell väg åtgärda bristande teknisk expertis. Utbyte mellan prövningsorgan, expertorgan och underrättelsetjänster, med respekt för varandras roller och oberoende, har visat sig fördjupa granskarnas tekniska kunskaper och främja ett ömsesidigt förtroende. Nationell praxis som innebär att man utser specialiserade domare eller inrättar specialiserade domstolar eller domstolsavdelningar för prövning av klagomål mot underrättelsetjänsternas övervakning bidrar till utvecklingen av rättslig expertis inom området. Sådana system kan också underlätta olika sätt för domstolarna att få tillgång till sekretessbelagd information.

#### FRA:s yttrande 15

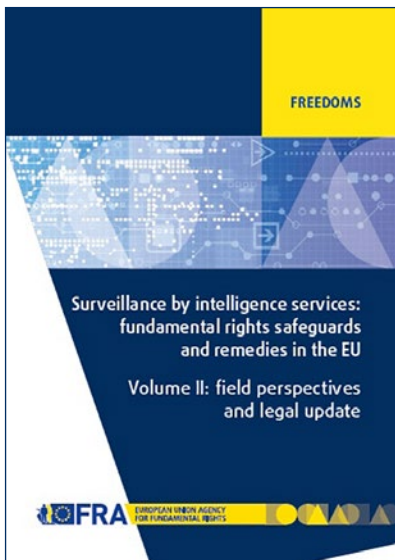
*EU-medlemsstaterna bör säkerställa att det, när rättsliga eller icke-judiciella prövningsorgan saknar relevant expertis att effektivt pröva den enskildes klagomål, inrättas specifika system för att åtgärda dessa luckor. Samarbete med tillsynsorgan, tekniska experter eller medlemmar av underrättelsetjänsterna kan stödja effektiva prövningssystem.*

## Stödja andra människorättsaktörer

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters fältarbete visar att nationella människorättsinstitutioner, organisationer i det civila samhället och i vissa fall ombudsmän kan spela en avgörande roll när det gäller att förbättra underrättelsetjänsternas ansvarssystem. Byråns fältarbete visar emellertid också att organisationer i det civila samhället ofta saknar tillräckliga resurser och att få av dem kan erbjuda mångsidiga tjänster för personer som påstår sig ha utsatts för olaglig övervakning.

### FRA:s yttrande 16

*EU-medlemsstaterna bör bredda det operativa utrymmet för nationella människorättsorgan och människorättsinstitutioner och organisationer i det civila samhället, som kan spela en viktig roll som "vakthundar" inom tillsynsramen.*



I och med de ökande hoten från terrorism, cyberattacker och sofistikerade gränsöverskridande kriminella nätverk har underrättelsetjänsternas arbete blivit allt viktigare, komplexare och mer internationellt. Deras arbete kan allvarligt kränka de grundläggande rättigheterna, särskilt rätten till integritet och skydd för personuppgifter. Medan de ständiga tekniska framstegen potentiellt förvärrar risken för sådana kränkningar, kan en effektiv tillsyn och effektiva rättsmedel hindra möjligheterna till missbruk.

Detta är Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters andra rapport som svar på Europaparlamentets begäran om en ingående studie av övervakningens inverkan på de grundläggande rättigheterna. Den innehåller en uppdatering av byråns rättsliga analys från 2015 om samma ämne och kompletterar den analysen med fältbaserade inblickar som har erhållits genom omfattande intervjuer med olika experter inom underrättelseområdet och relaterade områden, bland annat tillsynsområdet.

## Ytterligare information:

För hela rapporten från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter – *Underrättelsetjänsters övervakning: garantier för grundläggande rättigheter och rättsmedel i EU. Volym II: fältperspektiv och rättslig uppdatering* – se <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/surveillance-intelligence-socio-lega>

Andra relevanta publikationer:

- Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (2015), *Underrättelsetjänsters övervakning: garantier för grundläggande rättigheter och rättsmedel i EU – Volym I: Medlemsstaternas rättsliga ramverk*, Luxemburg, Publikationsbyrån, <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/surveillance-intelligence-services>
- Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter–Europarådet (2014), *Handbok om den europeiska lagstiftningen om skydd av personuppgifter*, Luxemburg, Publikationsbyrån, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/handbook-european-data-protection-law> (finns på EU-språken; en uppdatering kommer i maj 2018)

En översikt över Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheters verksamhet på området personuppgiftsskydd finns på: <http://fra.europa.eu/en/theme/information-society-privacy-and-data-protection>



© Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, 2018  
Omslagsfoto: © Shutterstock

## FRA – EUROPEISKA UNIONENS BYRÅ FÖR GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETER

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Österrike  
Tfn: +43 158030-0 – Fax: +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)



ISBN 978-92-9491-993-9