

Försvarsutskottets betänkande 2022/23:FöU5

Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Utskottet föreslår också att riksdagen avslår de aktuella yrkandena från den allmänna motionstiden 2022/23.

I betänkandet finns ett särskilt yttrande (MP).

Behandlade förslag

Skrivelse 2022/23:70 Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Två yrkanden i en motion från allmänna motionstiden 2022/23.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

 Bakgrund4

Utskottets överväganden.....5

 Integritetsskydd vid signalspaning i
 försvarsunderrättelseverksamhet5

Särskilt yttrande10

 Integritetsskydd vid signalspaning i
 försvarsunderrättelseverksamhet, punkt 1 (MP)10

Bilaga

Förteckning över behandlade förslag11

 Skrivelsen.....11

 Motion från allmänna motionstiden 2022/2311

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet**

Riksdagen lägger skrivelse 2022/23:70 till handlingarna.

2. **En ändamålsenlig underrättelseverksamhet**

Riksdagen avslår motion

2022/23:2262 av Emma Berginger m.fl. (MP) yrkandena 43 och 44.

Stockholm den 16 februari 2023

På försvarsutskottets vägnar

Peter Hultqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Hultqvist (S), Jörgen Berglund (M), Helén Pettersson (S), Johan Andersson (S), Heléne Björklund (S), Anna Starbrink (L), Alexandra Anstrell (M), Hanna Gunnarsson (V), Mikael Oscarsson (KD), Mikael Larsson (C), Lars Püss (M), Gustaf Göthberg (M), Lars Wistedt (SD), Markus Selin (S), Camilla Brunsberg (M), Sara-Lena Bjälkö (SD) och Ulf Holm (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Vid riksdagens slutbehandling av regeringens proposition En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63, bet. 2007/08:FöU15, rskr. 2007/08:266) tillkännagav riksdagen för regeringen det som försvarsutskottet hade anfört om ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer. Riksdagen anförde bl.a. att regeringen en gång om året ska redovisa den granskning av verksamheten som bedrivits enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. I enlighet med riksdagens tillkännagivande har regeringen lämnat den aktuella skrivelsen till riksdagen, vilken här behandlas.

Inga följdmotioner har inkommit. Två yrkanden från allmänna motions tiden 2022/23 behandlas dock i betänkandet.

Utskottet har löpande inhämtat information om området och dess utveckling. Till exempel informerades utskottet om Försvarsunderrättelsedomstolens verksamhet av dess ordförande Kathrin Flossing den 26 januari 2023 och om Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) av dess ordförande Monika Sörbom och kanslichefen Maria Broms den 16 februari. Utskottet besökte vidare Försvarets radioanstalt (FRA) den 7 februari för att få information om dess verksamhet.

Bakgrund

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet regleras i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, förkortad signalspaningslagen, och i förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Enligt signalspaningslagen får den myndighet som regeringen bestämmer, signalspaningsmyndigheten, inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning. Inhämtningen får inte avse signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige.

Signaler får endast inhämtas för de ändamål som särskilt anges i lagen och endast efter inriktning av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten.

Försvarsunderrättelsedomstolen prövar ansökningar om tillstånd till signalspaning. Av ett tillstånd ska bl.a. följande framgå: vilket inhämtningsuppdrag signalspaningen ska ske för, vilka signalbärare och sökbegrepp som får användas samt vilka villkor i övrigt som behövs för att begränsa intrånget i enskildas personliga integritet. Domstolens beslut får inte överklagas.

Utskottets överväganden

Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2022/23:70 Integritetsskydd vid signalspaning och underrättelseverksamhet till handlingarna. Motionsyrkandena avstyrks.

Jämför det särskilda yttrandet (MP).

Skrivelsen

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten – granskningsverksamheten 2021

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) är en nämndmyndighet under regeringen som har till uppgift att kontrollera att försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med lagar och förordningar.

Siun är också kontrollmyndighet för den verksamhet som bedrivs enligt signalspaningslagen. I kontrollen av signalspaningen ska inspektionen särskilt granska sökbegrepp, förstöring och rapportering. Vidare ska Siun på en enskild persons begäran kontrollera om hans eller hennes meddelande har inhämtats i samband med signalspaning.

Siun strävar efter att granskningsverksamheten ska vara så öppen som möjligt och beakta gällande lagstiftning om offentlighet och sekretess.

Siun bestämmer även över de signaler som teleoperatörer ska lämna till samverkanspunkter enligt 6 kap. 19 a § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Det innebär att signalspaningsmyndigheten – Försvarets radioanstalt (FRA) – endast ska få tillgång till de signalbärare som det finns tillstånd för från Försvarsunderrättelsedomstolen. Siun fattar inga egna beslut i dessa frågor utan ska bara verkställa de tillståndsbeslut som meddelats av Försvarsunderrättelsedomstolen.

Under 2021 har Siun genomfört 24 granskningar, vilket var 2 färre än föregående år. Av dessa granskningar rörde 7 FRA, varav 5 granskningar i enlighet med signalspaningslagen.

Siuns kontroll av sökbegrepp, förstöring och rapportering bestod 2021 av en administrativ övergripande granskning av tekniska system som skulle ha genomförts 2020, en detaljerad granskning av sökbegrepp, en administrativ granskning av förstöring samt en detaljerad administrativ granskning av FRA:s tillämpning av signalspaningslagen. Vidare har Siun genomfört en de-

taljerad granskning av viss rapportering som sker med stöd av signalspaningslagen. Ingen av dessa granskningar ledde till någon synpunkt eller något förslag.

Siun har mandat att avbryta en inhämtning eller besluta om förstöring av en upptagning eller uppteckning om det skulle visa sig att inhämtningen som gjorts inte har varit förenlig med det tillstånd som meddelats av Förvarsunderrättelsesdomstolen. Ingen sådan åtgärd har vidtagits under 2021.

Vidare är Siun enligt 10 a § signalspaningslagen skyldig att på en enskilds begäran kontrollera om en enskild persons meddelande har inhämtats i samband med signalspaning och, om så är fallet, kontrollera om inhämtningen och behandlingen av de inhämtade uppgifterna har gjorts i enlighet med signalspaningslagen. Under 2021 har Siun genomfört 13 kontroller på enskildas begäran, vilket är 5 kontroller fler än 2020. I likhet med föregående år har inget otillbörligt framkommit vid kontrollerna.

Integritetsskyddsrådet vid Försvarets radioanstalt – granskningsverksamheten 2021

I enlighet med 11 § signalspaningslagen finns ett integritetsskyddsråd vid FRA med uppgift att fortlöpande utöva insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Organisatoriskt utgör integritetsskyddsrådet en del av FRA och rådets ledamöter utses av regeringen för en viss tid. Rådet ska rapportera sina iakttagelser till myndighetens ledning och, om rådet finner skäl för det, till Siun.

Integritetsskyddsrådets verksamhet under 2021 har varit av ungefär samma omfattning som tidigare år. Rådet har vid fyra tillfällen haft formella sammanträden på FRA, som också har inkluderat utbildning och kompetensutveckling. Rådets arbete har rört den utgående rapporteringen av resultaten av signalspaningen. Integritetsskyddsrådet har vidare bl.a. gått igenom den interna kontrollen inom FRA för signalspaningsområdet. Rådet har i samband med möten löpande fört diskussioner med myndighetens ledning i dessa frågor. Myndigheten har utifrån de synpunkter som framförts utvecklat verksamheten för att ytterligare förstärka integritetsskyddet. Integritetsskyddsrådet har under 2021 inte funnit några skäl att rapportera till Siun.

Regeringens slutsatser om signalspaning och personlig integritet

I en demokratisk rättsstat krävs ett väl fungerande integritetsskydd. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är noga reglerad i lagar och förordningar, bl.a. i syfte att värna enskildas personliga integritet. Kontrollmyndigheten Siun har i uppgift att kontrollera att FRA följer de aktuella författningarna.

Signalspaningsverksamheten är en nödvändig och integrerad del av Sveriges försvar och skydd mot terrorism.

En konstruktiv dialog om förbättringsåtgärder förs löpande mellan Siun och FRA. Att Siun lämnar synpunkter som säkerställer att signalspaningslagen

följs, och samtidigt utvecklar och förstärker integritetsskyddet vid signalspanningsverksamheten, ser regeringen som en styrka. Regeringen bedömer att Siuns inspektionsförberedelser med FRA har fungerat väl under 2021 och att Siun har fått tillgång till den information som behövts för att lösa uppdraget. På grund av pandemin kunde två planerade granskningar inte genomföras under 2021.

Motionen

I kommittémotion 2022/23:2262 av Emma Berginger m.fl. (MP), från den allmänna motionstiden 2022/23, anförs att syftet med underrättelseverksamheten är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende (yrkande 43).

Motionärerna anför också att Sverige bör ha en effektiv underrättelseverksamhet som är tydligt reglerad, avgränsad och ändamålsenlig för att avslöja och motverka destabiliserande verksamhet från främmande makt och hot från terrorister (yrkande 44).

Bakgrund – tidigare behandling och pågående arbeten

Särskild redovisning av det internationella samarbetet

Den dåvarande försvarsministern tillkallade en särskild utredare i maj 2020 med uppdrag att göra en översyn av regleringen av FRA:s internationella samarbete. Utredningen överlämnade i november 2020 betänkandet Försvarets radioanstalts internationella samarbete – en översyn av regelverket (SOU 2020:68).

I den påföljande propositionen Behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt föreslog regeringen att det ska framgå av signalspaningslagen att FRA under vissa villkor får bedriva signalspaning om det är nödvändigt inom ramen för myndighetens internationella samarbete i försvarsunderrättelseverksamheten, vilket riksdagen sedermera biföll (prop. 2020/21:224, bet. 2021/22:FöU2, rskr. 2021/22:45). Regeringen anförde att det borde föras in en bestämmelse i signalspaningslagen om att de företeelser för vilka signalspaningsmyndigheten enligt lagen får bedriva signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i syfte att kartlägga inte behöver vara riktade mot Sverige eller röra svenska intressen. Som utredningen föreslog borde detta gälla enbart om signalspaningen är nödvändig för sådant samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som signalspaningsmyndigheten deltar i.

I betänkande 2021/22:FöU5 framhöll utskottet i fråga om internationellt samarbete att sådana samarbeten inom underrättelseområdet är av grundläggande betydelse för svensk underrättelseförmåga. Möjligheterna till detta har breddats efter en lagändring. Utskottet förutsatte att regeringen fortlöpande re-

dovisade hur dessa samarbeten bedrivs och utvecklas utifrån ett integritets-skyddsperspektiv och såg därför inte skäl för riksdagen att vid det aktuella tillfället vidta några ytterligare åtgärder i fråga om detta.

Helhetsöversyn av signalspaningslagen

Av proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025 framgår regeringens syn att utvecklingen i omvärlden och den återupptagna totalförsvarsplaneringen har aktualiserat behovet av en översyn av gällande signalspaningslagstiftning. Regeringen ser ett behov av en bredare utredning för att säkerställa att Sverige har en lagstiftning som, med hänsyn till omvärldsutvecklingen och totalförsvarets förändrade behov, erbjuder ett effektivt och ändamålsenligt stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och för kartläggning av yttre hot mot landet, samtidigt som tillbörlig hänsyn även i fortsättningen tas till enskildas personliga integritet. Regeringen uttryckte att en särskild utredare därför bör ges i uppdrag att under perioden 2021–2025 göra en översyn av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. I översynen bör bl.a. frågan om rätten att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ingå, vilket – enligt regeringen – inkluderar att se över möjligheten att ge Inspektionen för strategiska produkter (ISP) rätt att inrikta signalspaning från FRA, vilket riksdagen riktat ett tillkännagivande till regeringen om (bet. 2017/18:FöU5, rskr. 2017/18:178–179).

Av budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1, utg.omr. 6) framgår det att i linje med vad som aviserats i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 beslutade regeringen den 14 juli 2022 om ett kommittédirektiv om en översyn av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (dir. 2022:120). I översynen ingår bl.a. frågan om rätten att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Utredaren ska senast den 1 april 2023 bl.a. delredovisa de frågor som rör internationellt samarbete inom signalspaningsområdet. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 1 april 2024.

En ändamålsenlig underrättelseverksamhet

Med hänvisning till det arbete som redan pågick vid det aktuella tillfället och till vad utskottet tidigare anfört när det gäller behovet av myndighetssamverkan avstyrktes i betänkande 2021/22:FöU2 motionsyrkanden om att syftet med underrättelseverksamhet är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende, och behovet av en effektiv underrättelseverksamhet som är tydligt reglerad, avgränsad och ändamålsenlig för att avslöja och motverka destabiliserande verksamhet från främmande makt och hot från terrorister.

Utskottets ställningstagande

Utskottet instämmer med regeringen om att signalspaningsverksamheten är en nödvändig och integrerad del av Sveriges försvar och skydd mot terrorism och att det i en demokratisk rättsstat krävs ett väl fungerande integritetsskydd i sammanhanget.

Som utskottet har uttryckt ett flertal gånger tidigare delar det fortfarande regeringens bedömning att systemet för att värna den personliga integriteten inom området fungerar på det sätt som avses i lagstiftningen. Utskottet ser emellertid fram mot resultatet av den översyn av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som beslutats om. Utskottet föreslår med det anförda att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Utskottet konstaterar sammanfattningsvis, liksom motionärerna ger uttryck för i motion 2022/23:2262 yrkandena 43 och 44, att syftet med underrättelseverksamheten är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende, och att Sverige bör ha en effektiv underrättelseverksamhet som är tydligt reglerad, avgränsad och ändamålsenlig för att avslöja och motverka destabiliserande verksamhet från främmande makt och hot från terrorister. Eftersom motionärernas intentioner kan sägas vara tillgodosedda i och med det anförda avstyrks de aktuella motionsyrkandena.

Särskilt yttrande

Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, punkt 1 (MP)

Ulf Holm (MP) anför:

Hoten mot Sverige och andra demokratier kommer från många olika organisationer och stater över hela världen, vilket gör att det är viktigt med samarbete mellan de svenska myndigheterna och med myndigheter i andra länder. Jag vill därför understryka vikten av en tydlig reglering för att breda samarbeten på dessa områden inte ska vara hot i sig, mot integritet och mänskliga rättigheter. För att inleda samarbeten är det viktigt med möjlighet till oberoende granskning, även om granskningen i sig antagligen måste utföras under sekretess. Det internationella samarbetet är viktigt för att bekämpa terrorism.

Utgångspunkten för den svenska underrättelseverksamheten måste vara att värna och skydda det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende. Det är därför avgörande att den svenska underrättelseverksamheten är tydligt reglerad, avgränsad, effektiv och ändamålsenlig för att kunna avslöja och motverka destabiliserande verksamhet från främmande makt och hot från terrorister.

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 om en översyn av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten. Utredaren ska senast den 1 april 2023 bl.a. delredovisa de frågor som rör internationellt samarbete inom signalspaningsområdet. I likhet med utskottet ser jag fram mot resultatet av denna utredning, men efter att utredaren lagt fram sina förslag avser jag att återkomma i syfte att utveckla en ändamålsenlig signalspaning som är än tydligare reglerad, avgränsad och effektiv, samtidigt som den fortfarande värnar integritetsskyddet.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2022/23:70 Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Motion från allmänna motionstiden 2022/23

2022/23:2262 av Emma Berginger m.fl. (MP):

43. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att syftet med underrättelseverksamhet är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende och tillkännager detta för regeringen.
44. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ha en effektiv underrättelseverksamhet som är tydligt reglerad, avgränsad och ändamålsenlig för att avslöja och motverka destabiliserande verksamhet från främmande makt och hot från terrorister, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.