



Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 2011/12:179 Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt en motion som väckts med anledning av propositionen.

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag som innebär att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen läggs till bland de myndigheter som tillåts inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Syftet med förslaget är att förbättra Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens möjlighet att få uppgifter om utländska förhållanden på strategisk nivå avseende bl. a. internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen. Förslaget innebär att hela det regelverk som i övrigt gäller för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska tillämpas även vid inriktning från Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisen.

Utskottet avstyrker motionen.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

I betänkandet finns fyra reservationer.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	6
Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	6
Propositionen	6
Motionen	7
Utskottets ställningstagande	8
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet	11
Bakgrund	12
Motionen	12
Utskottets ställningstagande	13
En parlamentarisk utredning om signalspaning	13
Propositionen	13
Motionen	13
Utskottets ställningstagande	13
Reservationer	15
1. Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, punkt 1 (MP, V)	15
2. Upphävande av signalspaningslagen, punkt 2 (MP, V)	17
3. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet, punkt 3 (MP, SD, V)	18
4. En parlamentarisk utredning om signalspaning, punkt 4 (MP, V)	19
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	21
Propositionen	21
Följdmotionen	21
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	22

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Därmed bifaller riksdagen proposition 2011/12:179 och avslår motion 2012/13:Ju2 av Maria Ferm m.fl. (MP, V) yrkande 1.

Reservation 1 (MP, V)

2. Upphävande av signalspaningslagen

Riksdagen avslår motion

2012/13:Ju2 av Maria Ferm m.fl. (MP, V) yrkande 2.

Reservation 2 (MP, V)

3. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet

Riksdagen avslår motion

2012/13:Ju2 av Maria Ferm m.fl. (MP, V) yrkande 3.

Reservation 3 (MP, SD, V)

4. En parlamentarisk utredning om signalspaning

Riksdagen avslår motion

2012/13:Ju2 av Maria Ferm m.fl. (MP, V) yrkande 4.

Reservation 4 (MP, V)

Stockholm den 15 november 2012

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Ulrika Karlsson i Uppsala (M), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Maria Ferm (MP), Caroline Szyber (KD), Lena Olsson (V), Pia Hallström (M), Jan Ertsborn (FP) och Margareta Larsson (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Ett lagstiftningsarbete har under ett antal år bedrivits i syfte att reglera signalspaningsverksamheten hos Försvarets radioanstalt och samtidigt utvidga den till att även kunna avse signaler i tråd (kommunikation som överförs i kabel, exempelvis i fiberoptiska nät). Den 1 januari 2009 trädde lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) i kraft. I lagen regleras under vilka förutsättningar signalspaning, i såväl eter som tråd, får bedrivas. Enligt lagens ursprungliga lydelse tillåts signalspaning efter inriktning av regeringen eller andra myndigheter enligt regeringens närmare bestämmande. Bland annat Säkerhetspolisen och den öppna polisen genom Rikskriminalpolisen hade möjlighet att inrikta signalspaningen. Enligt ändringar i signalspaningslagen som trädde i kraft den 1 december 2009 tillåts signalspaning numera endast efter inriktning av regeringen, Regeringskansliet eller Försvarsmakten. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen får därmed inte längre inrikta signalspaning hos Försvarets radioanstalt.

Genom ett beslut av den 9 oktober 2008 uppdrog regeringen åt en särskild utredare att kartlägga Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behov av underrättelser om utländska förhållanden, att utreda hur detta behov ska kunna tillgodoses på ett rättssäkert och effektivt sätt och att lämna fullständiga författningsförslag i frågan (dir. 2008:120). I juli 2009 överlämnade utredningen betänkandet Signalspaning för polisiära behov (SOU 2009:66).

Den 30 september 2009 höll Justitiedepartementet ett möte (en s.k. hearing) om betänkandet, där vissa grundläggande frågor i betänkandet diskuterades. Ett protokoll från mötet tillsammans med skriftliga inlagor från vissa deltagare finns tillgängligt på Justitiedepartementet (dnr Ju2009/6098/L4).

I mars 2010 fick en utredare i uppdrag att biträda departementet med att ta fram ett kompletterande underlag om signalspaning för polisiära behov (Ju2010:B). Uppdraget avsåg att analysera olika sätt att verkställa inhämtning av information genom signalspaning för att tillgodose polisens behov. Uppdraget redovisades i promemorian Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov (Ju2011/8744/L4).

Därefter har departementspromemorian Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2011:44) upprättats inom Justitiedepartementet. Förslaget bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Socialdemokraterna om att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ska få möjlighet att inrikta signalspaning. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig på Justitiedepartementet (dnr Ju2011/8745/L4).

Regeringens förslag till riksdagsbeslut finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2. Lagförslaget har granskats av Lagrådet.

Med anledning av propositionen har en motion väckts. Förslagen i motionen återges i bilaga 1.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen läggs till bland de myndigheter som tillåts inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Förslaget syftar till att förbättra Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens möjlighet att få uppgifter om utländska förhållanden på strategisk nivå avseende bl. a. internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen. Förslaget innebär att hela det regelverk som i övrigt gäller för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska tillämpas även vid inriktning från Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisen. Förslaget bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Socialdemokraterna.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Utskottets överväganden

Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag om att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen läggs till bland de myndigheter som tillåts inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och avslår ett yrkande om avslag på propositionen.

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att regeringen bör återkomma med ett förslag om att upphäva signalspaningslagen.

Jämför reservationerna 1 (MP, V) och 2 (MP, V).

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen läggs till bland de myndigheter som tillåts inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Enligt regeringens bedömning har Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ett stort behov av att åter kunna inrikta signalspaning. När det gäller frågan om vilken myndighet som bör utföra signalspaning för polisiära behov anför regeringen att samtliga skäl talar för att Försvarets radioanstalts (FRA) kunskaper och resurser bör användas även för sådan signalspaning som genomförs efter inriktning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Vidare föreslås en lösning inom det befintliga systemet, dvs. att låta Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen inrikta signalspaning enligt det regelverk som redan i dag gäller, nämligen den signalspaning som sker i försvarsunderrättelseverksamhet.

När det gäller förslagens proportionalitet anser regeringen, såvitt gäller Säkerhetspolisens möjlighet att inrikta signalspaning, att mot bakgrund av det stora mervärde som förslaget kan förväntas medföra dels för Säkerhetspolisen, dels för Sveriges samlade underrättelseinhämtning och det begränsat utökade integritetsintrång som förslaget eventuellt kan komma att innebära, att en sådan möjlighet för Säkerhetspolisen står i proportion till de effekter det kan få för enskildas integritet. Även när det gäller Rikskriminalpolisen anser regeringen att en möjlighet för Rikskriminalpolisen att inrikta signalspaning enligt nu gällande regelverk står i proportion till de effekter det kan få för enskildas integritet. Detta mot bakgrund av det mervärde som förslaget i den del det gäller Rikskriminalpolisen kan förväntas medföra dels för Rikskriminalpolisen, dels för Sveriges samlade underrättelseinhämtning, den begränsade omfattning förslaget har samt det begränsade utökade integritetsintrång det eventuellt kan komma att medföra.

Slutligen anför regeringen att förslaget innebär att hela det regelverk som enligt signalspaningslagen gäller för tillståndsprövning och kontroll blir gällande på samma sätt som efter inriktning från andra myndigheter. Regeringen påpekar också att den delar Justitiekanslerns och Uppsala universitets bedömning av att det finns ett behov av en fortsatt uppföljning av lagen och framhåller att det är befogat att inom några år låta Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten genomföra en ny fördjupad uppföljning av lagstiftningens konsekvenser bl. a. för enskildas integritet.

Motionen

I motion Ju2 (MP, V) av Maria Ferm m.fl. yrkande 1 begärs att regeringens lagförslag avslås. Motionärerna anför att de grundläggande problemen med lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen), som motionärerna påtalat i tidigare sammanhang, inte har åtgärdats. Vidare anför motionärerna att det bland remissinstanserna finns en massiv kritik mot att ge Rikskriminalpolisen möjlighet till inriktning av signalspaning. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Hovrätten över Skåne och Blekinge konstaterar att det inte går att ta ställning till förslaget eftersom relevanta frågor inte har behandlats och analyserats. Härtill kommer att såväl Journalistförbundet och Internationella juristkommissionen som Tidningsutgivarna avstyrker förslaget i dess helhet. Sammantaget anser motionärerna att regeringens förslag ska avslås.

I samma motion, yrkande 2, begärs att regeringen ska återkomma med ett förslag om att upphäva signalspaningslagen. Motionärerna anför att lagen innebär ett oproportionerligt långtgående ingrepp i rätten till fri och skyddad kommunikation och att konsekvenserna för de grundlagsskyddade principerna om yttrande- och meddelarfrihet blir alltför negativa. Eftersom de integritetsskyddsåtgärder som hittills har vidtagits inte är tillräckliga för att kompensera intrånget i dessa grundlagsfästa rättigheter anser motionärerna att lagen är behäftad med så allvarliga brister att den måste upphävas. Detta styrks av Datainspektionens rapport till regeringen av den 6 december 2010 i vilken inspektionen bl.a. har funnit problem och svårigheter hos Försvarets radioanstalt (FRA) när det gäller gallringen av upptagningar och uppteckningar om viss fysisk person. Även Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet (Siun) har i ett inspektionsprotokoll från den 14 december 2011 konstaterat att FRA inte fullt ut kan anses uppfylla de krav som ställs på förstöring i förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Regeringen bör snarast vidta åtgärder för att se till att signalspaningslagen upphävs och därefter återkomma till riksdagen med ett förslag om ett sådant upphävande.

Utskottets ställningstagande

Som framgår ovan under avsnittet Ärendet och dess beredning hade Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen möjlighet att inrikta signalspaning fram till den lagändring som gjordes den 1 december 2009.

När det inledningsvis gäller frågan om Säkerhetspolisen åter ska ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet vill utskottet anföra följande.

Säkerhetspolisens uppgift är att förebygga, avslöja och bekämpa sådan allvarlig brottslighet, däribland terrorism och brott mot rikets säkerhet, som utgör direkta hot mot Sverige och det svenska samhället. Brottsligheten äventyrar stora samhällsvärden, utgör hot mot enskilda människors liv och hälsa och kan, om brotten fullbordas, få mycket omfattande konsekvenser. Som regeringen konstaterar i skrivelsen Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorism (skr. 2011/12:73 s. 6) visar utförda attentat och avbrutna attentatsplaner de senaste åren att det finns en verklig risk för terroristattentat i Sverige eller mot svenska intressen.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning att Sverige måste ha förmåga att värja sig mot dessa typer av hot. I det ligger att åtgärder måste kunna vidtas för att förebygga och förhindra att sådan brottslighet planeras och genomförs. Som regeringen anför är behovet av ett effektivt underrättelsearbete här särskilt tydligt, vilket också har kommit till uttryck genom att Säkerhetspolisens uppdrag är inriktat på att förebygga och förhindra sådan brottslig verksamhet. Härtill kommer att det också ingår i Säkerhetspolisens uppdrag att motverka spridning av massförstörelsevapen och att Säkerhetspolisen i det avseendet har en viktig del i Sveriges internationella ansvar för att verka för nedrustning och förhindrande av ytterligare spridning av massförstörelsevapen. Även i detta arbete finns ett stort behov av en effektiv underrättelseinhämtning, särskilt när det gäller uppgifter om utländska förhållanden.

De brott som Säkerhetspolisen har i uppdrag att förebygga och förhindra har ofta en koppling till förhållanden utomlands. Säkerhetspolisen har emellertid inte några befogenheter att självständigt bedriva polisverksamhet utanför Sverige, varför kunskapen om utländska förhållanden måste inhämtas på annat sätt. Ett sätt att inhämta sådan information är att samarbeta med myndigheter i andra länder. Även om sådant samarbete förekommer och tillför stort värde, är det som regeringen påpekar behäftat med vissa begränsningar, t.ex. saknas det i vissa fall helt möjlighet att få information från myndigheter i andra länder. Även i de fall när sådan information kan fås saknar Säkerhetspolisen möjlighet att påverka urvalet av informationen och har även begränsade möjligheter att kontrollera informationens tillförlitlighet. Tidigare har signalspaning, som efter inriktning från Säkerhetspolisen har bedrivits av Försvarets radioanstalt, utgjort en viktig källa för att ge Säkerhetspolisen underrättelser om utländska förhållanden.

Sammanfattningsvis anser utskottet, i likhet med regeringen och det stora flertalet remissinstanser, att Säkerhetspolisens behov av att åter få möjlighet att inrikta signalspaning är stort och angeläget.

Även Rikskriminalpolisen har som framgår ovan tidigare haft möjlighet att inrikta den signalspaning som bedrivs av Försvarets radioanstalt. Rikskriminalpolisen arbetar särskilt med att förebygga och förhindra grov organiserad brottslighet, vilket bl.a. handlar om internationell kriminalitet av stor omfattning och kvalificerad art som exempelvis handel med vapen, droger eller människor. Utskottet delar regeringens uppfattning om att en begränsad del av den grova organiserade brottslighet som ingår i Rikskriminalpolisens uppdrag att förebygga och förhindra är av så allvarligt slag att den ytterst kan hota grundläggande samhällsintressen. Som regeringen anför kan det röra sig om grovt kriminella nätverk som är på väg att bygga upp en verksamhet som riktar sig mot Sverige och vars förmåga till våld, otillåten påverkan och omsättning av kriminella vinster i t.ex. fastigheter, företag m.m. i förlängningen ger dem en maktposition. Denna maktposition kan i sin tur leda till en påverkan på samhället och de demokratiska spelreglerna som sådana.

Arbetet med att bekämpa grov organiserad brottslighet är som regeringen anför i stor utsträckning underrättelsestyrt och kräver att Rikskriminalpolisen har kunskap om tendenser i samhället, om var kriminella nätverk finns och bedriver sin verksamhet, om vilken brottslighet nätverken är inriktade på och om vilka som ingår i nätverken. I den strategiska analysen kartläggs brottsfenomen och kriminella nätverk på en mer övergripande nivå, varvid det bl.a. är av stor betydelse att kunna få information om utländska företeelser och förhållanden. Liksom Säkerhetspolisen saknar Rikskriminalpolisen befogenheter att självständigt bedriva polisverksamhet utanför Sverige. Det är också ofta omöjligt att få nödvändiga uppgifter från myndigheterna i det aktuella landet. På samma sätt som när det gäller Säkerhetspolisen har därför den information från försvarsunderrättelseverksamhet som har kunnat hämtas in genom signalspaning utgjort en viktig källa när det gäller underrättelseinhämtning om utländska förhållanden.

Utskottet ställer sig sammanfattningsvis bakom regeringens bedömning av att det för den mest allvarliga brottslighet som Rikskriminalpolisen har i uppdrag att förebygga och förhindra, nämligen sådan allvarlig brottslighet som kan hota grundläggande samhällsintressen, är särskilt angeläget att Rikskriminalpolisen har tillgång till källor för att inhämta uppgifter om utländska förhållanden. För den begränsade delen av verksamheten anser utskottet, liksom regeringen, att Rikskriminalpolisens behov av signalspaning är både stort och angeläget.

När det gäller frågan om Rikskriminalpolisens behov av att få tillgång till signalspaningsinformation skulle kunna tillgodoses genom delgivning av information från Försvarets radioanstalt gör utskottet samma bedömning som regeringen. Som regeringen påpekar kan signalspaning redan i dag ske i försvarsunderrättelseverksamhet för att kartlägga strategiska förhållan-

den avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen. En förutsättning för att inriktning ska ske mot dessa företeelser är att någon av de inriktande myndigheterna, dvs. regeringen, Regeringskansliet eller Försvarsmakten, vänder sig till Försvarets radioanstalt med ett sådant inriktningsuppdrag. Dessa myndigheter har emellertid varken det uppdrag eller den kunskap som krävs för inriktning mot internationell terrorism och grov gränsöverskridande brottslighet. Därmed kan det, utan inriktning från Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisen, inte förväntas att signalspaning inriktas mot sådana företeelser annat än i mycket begränsad utsträckning. För att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ska kunna ha någon verklig nytta av information från signalspaning krävs alltså att de ges möjlighet att påverka vilken information som hämtas in.

Motionärerna tar i sin motion upp gränsdragningen mellan underrättelseverksamhet och brottsutredande verksamhet för det fall att Rikskriminalpolisen tillåts inrikta signalspaningen. Även i denna fråga ansluter sig utskottet till regeringens bedömning. Således framgår det av 4 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet att det inom den verksamheten inte får vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamheter. I förarbetena till den gällande lydelsen av bestämmelsen utvecklas att den grundläggande principen är att försvarsunderrättelseverksamheten inte får innefatta förfaranden i samband med förundersökning, vissa arbetsmetoder som är förbehållna polismän och användning av straffprocessuella tvångsmedel. Det är en annan sak att försvarsunderrättelseverksamhetens resultat kan vara värdefullt även för myndigheter med brottsbekämpande uppgifter, på samma sätt som det kan vara värdefullt för myndigheter med helt andra ansvarsområden (prop. 2006/07: 63 s. 41 och 135). Gränsdragningen ändras inte genom förslaget.

När det gäller motionärernas farhågor om att förslaget kan innebära att fler personer med anknytning till Sverige blir föremål för signalspaning, att sökbegrepp direkt kopplade till person kan komma att användas i större omfattning samt att förslaget kan innebära en större risk för att trafik som inte passerar Sveriges gräns inhämtas, vill utskottet framhålla att förslaget att låta Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet inte innebär någon utvidgning av de ändamål för vilka signalspaning får bedrivas. Genom förslaget ges Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen endast möjlighet att påverka vilken information som hämtas in för de syften som redan i dag uttömmande räknas upp i signalspaninglagen. Tillstånd krävs av Försvarsunderrättelsesdomstolen som även måste godkänna de sökbegrepp som får användas vid inhämtningen. Utskottet ansluter sig sammanfattningsvis till de resonemang om förslagets proportionalitet som regeringen för i propositionen.

Slutligen vill utskottet framhålla att regeringens lagförslag innebär att hela det regelverk som enligt signalspaningslagen gäller för tillståndsprövning och kontroll kommer att gälla på samma sätt som efter inriktning från andra myndigheter. När det gäller Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behandling av personuppgifter kommer tillsyn även att utövas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Datainspektionen. Under våren 2012 lämnade justitieutskottet vidare ett yttrande till försvarsutskottet över regeringens skrivelse Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (skr. 2011/12:48). Justitieutskottet anförde att den granskning av Försvarets radioanstalts signalspaning som genomförs verkade fungera väl samt att utskottet utgick från att Försvarets radioanstalt tar till sig de synpunkter som lämnats av de granskande myndigheterna (se 2011/12:JuU4y). I det nu aktuella ärendet har det inte framkommit något som ger anledning för utskottet att ändra denna bedömning. Utskottet förutsätter vidare att Statens inspektion för underrättelseverksamhet (Siun) och Datainspektionen löpande fortsätter att följa upp Försvarets radioanstalts inhämtning i tråd i enlighet med sina instruktioner. Utskottet återkommer nedan till frågan om att inom några år låta Siun genomföra en ny fördjupad uppföljning av lagstiftningens konsekvenser för bl.a. den enskildes integritet. I detta sammanhang kan också nämnas att Polisorganisationskommittén genom tilläggsdirektiv bl.a. har getts i uppdrag att utreda behovet av ett fristående organ som ska granska polisens verksamhet inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver (dir. 2012:13). Detta uppdrag ska redovisas senast den 1 juli 2013.

Sammantaget anser utskottet att det lagförslag som lämnas i propositionen är väl avvägt och välkomnar att polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet därmed tillgodoses. Riksdagen bör anta lagförslaget samt avslå motion 2012/13:Ju2 (MP) yrkande 1. Utskottet delar inte uppfattningen i yrkande 2 om att regeringen borde återkomma till riksdagen med förslag om att upphäva signalspaningslagen. Motionsyrkandet avstyrks.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om den parlamentariska sammansättningen av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet (Siun).

Jämför reservation 3 (MP, SD, V).

Bakgrund

I 10 § signalspaningslagen anges att den myndighet som regeringen bestämmer (kontrollmyndigheten) ska kontrollera att lagen följs. Vidare anges att kontrollen särskilt ska avse granskning av sökbegrepp som avses i 3 §, förstöring av uppgifter som avses i 7 § samt rapportering enligt 8 §. Av 10 § tredje stycket framgår att myndigheten ska ledas av en nämnd vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter ska utses bland personer som har föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Av 2 § förordningen (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten framgår att Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet (Siun) är kontrollmyndighet enligt signalspaningslagen och har de uppgifter som framgår av den lagen. I 8 § stadgas att den nämnd som leder myndigheten ska ha högst sju ledamöter.

Av 5 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet framgår att säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska ha högst tio ledamöter. Av bestämmelsen följer vidare att ledamöterna ska utses av regeringen för en bestämd tid, högst fyra år, samt att de med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter ska vara lämpliga för uppdraget. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha annan motsvarande juridisk erfarenhet. Övriga ledamöter ska utses bland sådana personer som har föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Motionen

I motion 2012/13:Ju2 av Maria Ferm m.fl. (MP, V) yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om den parlamentariska sammansättningen av Siun. Enligt motionärerna är det – dem veterligen – endast Moderaterna, Socialdemokraterna och Folkpartiet som har getts tillfälle att nominera ledamöter till Siun. Motionärerna anför att om signalspaning ska tas på allvar ska också riksdagens samtliga partier erbjudas möjlighet att nominera ledamöter till nämnden. Så är fallet när det gäller Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och motionärerna bedömer att detta har ökat förtroendet för inspektionen hos samtliga partier i riksdagen och förstärkt allmänhetens tilltro till att inspektionen fullgör sitt uppdrag på ett så allsidigt och objektivt sätt som möjligt. Antalet ledamöter i Siun bör därför utökas så att samtliga partier som är representerade i riksdagen kan erhålla en ledamot var.

Utskottets ställningstagande

Som framgår ovan stadgas i förordningen med instruktion för Siun att den nämnd som leder Siun ska ha högst sju ledamöter. Enligt utskottets uppfattning är denna ordning väl avvägd och utskottet ser inte några skäl för riksdagen att göra något tillkännagivande i frågan. Motionsyrkandet avstyrks.

En parlamentarisk utredning om signalspaning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om en parlamentarisk utredning om signalspaning.

Jämför reservation 4 (MP, V).

Propositionen

I propositionen anför regeringen (s. 24) att den delar den bedömning som gjorts av ett par remissinstanser om att det finns behov av en fortsatt uppföljning av signalspaningslagen. Regeringen framhåller att det är befogat att inom några år låta Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet (Siun) genomföra en ny fördjupad uppföljning av lagstiftningens konsekvenser för bl.a. enskildas integritet.

Motionen

I motion 2012/13:Ju2 (MP, V) av Maria Ferm m.fl. yrkande 4 begärs ett tillkännagivande om att en parlamentarisk utredning om signalspaning bör tillsättas. Den parlamentariska utredningens uppgift bör vara att bedöma behovet av en lag utifrån hänsyn till integriteten, effektiviteten och proportionaliteten. Syftet måste vara att finna en teknisk-juridisk lösning som både tillgodoser behovet av underrättelsetjänst och medborgarnas rätt till integritet och rättssäkerhet. Motionärerna anför vidare att en utredning måste arbeta öppet för att åstadkomma en lag som har medborgarnas förtroende.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar att regeringen avser att inom några år låta Siun genomföra en ny fördjupad uppföljning av lagstiftningens konsekvenser för bl.a. enskildas integritet. Vidare framgår det av den överenskommelse som träffades i december 2011 mellan regeringen och Socialdemokraterna att parterna är överens om att en parlamentarisk integritetskommission ska tillsättas. Enligt vad utskottet har inhämtat från Justitiedepartementet pågår

för närvarande beredning av direktiv för kommissionen. Mot bakgrund av det anförda anser utskottet inte att riksdagen bör ta något initiativ med anledning av motionsyrkandet. Yrkandet avstyrks.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, punkt 1 (MP, V)

av Maria Ferm (MP) och Lena Olsson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag. Därmed bifaller riksdagen motion 2012/13:Ju2 av Maria Ferm m.fl. (MP, V) yrkande 1 och avslår proposition 2011/12:179.

Ställningstagande

Som vi påpekat tidigare och som utvecklas närmare nedan i reservation 2 anser vi att lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är behäftad med allvarliga brister. Trots detta föreslår regeringen nu att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ska ges möjlighet att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Det finns en massiv kritik bland remissinstanserna mot att ge Rikskriminalpolisen möjlighet till inriktning. Bland annat påpekas följande oklarheter:

1. Vilka konkreta underrättelsebehov i Rikskriminalpolisens verksamhet kan tillgodoses genom uppgifter som kan inhämtas genom signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet enligt signalspaningslagen?
2. Kan dessa underrättelsebehov (eller en del av dem) tillgodoses genom den delgivningsmöjlighet som finns i 2 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet?
3. Kan den signalspaning som Rikskriminalpolisen kan förväntas beställa av Försvarets radioanstalt, bl.a. med hänsyn till kravet i 1 § andra stycket 3 signalspaningslagen att det ska vara fråga om grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen, leda till att fler personer med anknytning till Sverige blir föremål för signalspaning?
4. Det kan konstateras att bl.a. Datainspektionen vid sin granskning av tillämpningen av signalspaningslagen har kunnat konstatera att sökbehandling som är direkt hänförliga till en viss fysisk person används i stor omfattning i Försvarets radioanstalts signalspaning. Vad får det för betydelse med hänsyn till vad som anförts under punkten 3?

5. Kommer den signalspaning som ska inriktas av Rikskriminalpolisen att innebära att signalbärare som i dag inte är intressanta för signalspaning – med hänsyn till den trafik som förmedlas i dem – att bli föremål för inhämtning? Kommer en sådan inhämtning att öka riskerna för att trafik som inte passerar rikets gräns inhämtas och kommer Försvarets radioanstalts behov av att inhämta signaler i sin utvecklingsverksamhet (1 § tredje stycket signalspaningslagen) att förändras och innebära en mer omfattande personuppgiftsbehandling än i dag?
6. Kommer de gränsdragningsproblem mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten som diskuterades flitigt i samband med införandet av signalspaningslagen och utvidgandet av försvarsunderrättelsebegreppet att helt och fullt kunna lösas vid tillämpningen av den befintliga lagstiftningen och med beaktande av Rikskriminalpolisens uppgifter? Kan det t.ex., mot bakgrund av att sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person bedöms användas i stor utsträckning, säkerställas att underrättelser som inhämtats genom signalspaning efter inriktning från Rikskriminalpolisen inte kommer att flyta in i polisens operativa verksamhet? Hur ska man säkerställa att det inte kommer att uppstå problem vid bedömningen av om samtliga krav i 1 § andra stycket 3 signalspaningslagen är uppfyllda i de fall Rikskriminalpolisen önskar inrikta Försvarets radioanstalts signalspaning? När är t.ex. en narkotikaverksamhet gränsöverskridande, organiserad och hotar väsentliga nationella intressen och när hotar den inte väsentliga nationella intressen?
7. Bland annat Datainspektionen har vid sin granskning av tillämpningen av signalspaningslagen funnit att underrättelseskyldigheten i 11 a § signalspaningslagen i praktiken saknar betydelse för integritetsskyddet. Den omnämns trots detta som en del av integritetsskyddet även beträffande den signalspaning som ska ske efter inriktning av polisen utan att beröra de synpunkter som olika granskningsorgan har kommit fram till i denna del. Kommer underrättelseskyldigheten i 11 a § signalspaningslagen att ha någon praktisk betydelse i fråga om polisens signalspaning?

Såväl Journalistförbundet som Internationella juristkommissionen och Tidningsutgivarna avstyrker att denna utökade möjlighet till inriktning införs. Datainspektionen, Justitiekanslern, Lunds universitet och Uppsala universitet riktar allvarlig kritik, särskilt när det gäller Rikskriminalpolisens möjlighet till inriktning. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Hovrätten över Skåne och Blekinge konstaterar att det inte går att ta ställning till promemorians förslag eftersom relevanta frågor inte har behandlats och analyserats. Sammantaget anser vi att detta medför att regeringens förslag måste avslås.

2. Upphävande av signalspaningslagen, punkt 2 (MP, V)

av Maria Ferm (MP) och Lena Olsson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2012/13:Ju2 av Maria Ferm m.fl. (MP, V) yrkande 2.

Ställningstagande

Enligt vår uppfattning behöver Sverige, som ett militärt alliansfritt land, en effektiv underrättelsetjänst. Signalspaning kan vara ett verktyg i detta avseende. Frågan är dock i vilken omfattning och på vilket sätt som signalspaning ska få bedrivas. Vi har tidigare riktat kritik mot att signalspaningslagen innebär ett oproportionerligt långtgående ingrepp i rätten till fri och skyddad kommunikation och vi vidhåller denna kritik. Konsekvenserna för de grundlagsskyddade principerna om yttrande- och meddelarfrihet, samt meddelarskydd, blir alltför negativa. Vi vill påpeka att redan signalspaningslagen i sig ger Försvarets radioanstalt, och de myndigheter som ger Försvarets radioanstalt i uppdrag att inhämta information, möjlighet att delge andra underrättelser om vad som inhämtats. Då vi inte anser att de integritetsskyddsåtgärder som hittills har vidtagits är tillräckliga för att kompensera intrånget i de grundlagsfästa rättigheterna, anser vi att lagen är behäftad med så allvarliga brister att den måste upphävas. Att så är fallet styrks av Datainspektionens rapport till regeringen av den 6 december 2010 med anledning av ett uppdrag att utvärdera signalspaningslagens tillämpning hos Försvarets radioanstalt. I denna rapport konstaterar Datainspektionen bl.a. följande:

Mängden trafik i signalbärarna kommer typiskt sett att öka i och med att möjligheten till kabelinhämtning finns. Detta leder potentiellt sett till en mer omfattande personuppgiftsreglering hos Försvarets radioanstalt, vilket ställer högre krav på urval för att kunna säkerställa att endast relevant trafik inhämtas.

Det finns vidare en hög sannolikhet för att de personer som kommunicerar i de signalbärare som Försvarets radioanstalt bedriver inhämtning mot kommer att få uppgifter om sin kommunikation sparad hos Försvarets radioanstalt i form av trafikdata. Handläggare hos Försvarets radioanstalt kan därigenom utföra sökningar i databasen för trafikdata inom ramen för de underrättelseärenden de arbetar med. Datainspektionen anser därför att Försvarets radioanstalt bör överväga tekniska lösningar som medför sökbegränsningar i databasen och förstärka loggupföljningen.

Datainspektionen bedömer vidare att det i fråga om inhemsk trafik finns ett behov av att förbättra metoderna för att urskilja sådan trafik.

Inspektionen har funnit problem och svårigheter hos Försvarets radioanstalt när det gäller gallringen av upptagningar och uppteckningar om en viss fysisk person. Försvarets radioanstalt har vidare inte rutiner för att säkerställa att de meddelanden som inhämtats inte blir föremål för vidare behandling utan att det först kontrollerats att meddelandena inte innehåller förstöringspliktig information.

Datainspektionen har vidare funnit att de sökbegrepp som Försvarets radioanstalt använder i sin signalspaning i stor omfattning är direkt hänförliga till en viss fysisk person. Detta trots att sökbegrepp enligt signalspaningslagen i dessa fall endast får användas om det är av synnerlig vikt för verksamheten.

Det saknas även en teknisk funktion som säkerställer att nödvändighetsbedömningen för att hantera s.k. känsliga personuppgifter sker och dokumenteras.

Avslutningsvis konstaterar Datainspektionen att underrättelse till enskild enligt 11 a § signalspaningslagen inte skett vid något tillfälle.

Även Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) har i ett inspektionsprotokoll från den 14 december 2011 konstaterat att Försvarets radioanstalt inte ”fullt ut kan anses uppfylla de krav som ställs på förstöring i förordning (2008:923) om signalspaning i underrättelseverksamhet. För att bättre uppfylla förordningens krav bör Försvarets radioanstalt införa interna bestämmelser med innebörden att information som har förstörts inte får återskapas”. Det förtjänar i sammanhanget att göra en jämförelse med att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden i sin tillsyn av hur Säkerhetspolisen hanterat känsliga och icke-känsliga personuppgifter, även den konstaterat att denna myndighet stundtals brister i dessa hänseenden. Integritetsskyddsbrister finns således såväl hos nya som gamla myndigheter när det gäller behandling av känsliga personuppgifter.

De brister vi tidigare påpekat äger alltså sin giltighet. Vad Datainspektionen och Siun funnit bekräftar dessa. Det bör därför vara regeringens uppgift att snarast vidta åtgärder för att se till så att signalspaningslagen upphävs och därefter återkomma till riksdagen med ett sådant förslag om upphävande.

3. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet, punkt 3 (MP, SD, V)

av Maria Ferm (MP), Lena Olsson (V) och Margareta Larsson (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2012/13:Ju2 av Maria Ferm m.fl. (MP, V) yrkande 3.

Ställningstagande

Enligt signalspaningslagen utövas viss kontroll över hur lagen tillämpas av en nämnd med parlamentarisk representation – Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet (Siun). Det är dock bara Moderaterna, Socialdemokraterna och Folkpartiet som – oss veterligen – har getts tillfälle att nominera ledamöter till Siun. Denna avsaknad av parlamentarisk förankring är enligt vår mening slående för hur regeringen hanterar frågor om integritetsskydd inom signalspaningen. Om signalspaning ska tas på allvar ska också riksdagens samtliga partier erbjudas möjligheten att nominera ledamöter till nämnden. Så är fallet när det gäller Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och vi bedömer att detta förhållande har ökat förtroendet för nämnden hos samtliga partier i riksdagen. Vi bedömer också att det förstärkt allmänhetens tilltro till att nämnden fullgör sitt uppdrag på ett så allsidigt och objektivt sätt som möjligt. Detta trots den sekretess som råder i nämndens verksamhet.

Vi anser således att antalet ledamöter i Siun ska utökas så att samtliga partier som är representerade i riksdagen kan erhålla en ledamot var.

4. En parlamentarisk utredning om signalspaning, punkt 4 (MP, V)

av Maria Ferm (MP) och Lena Olsson (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen. Därmed bifaller riksdagen motion

2012/13:Ju2 av Maria Ferm m.fl. (MP, V) yrkande 4.

Ställningstagande

Vi har ovan framfört att signalspaning är ett viktigt verktyg för att värna Sveriges neutralitet och oberoende. Nya hot som senare års terroristdåd, spridningen av massförstörelsevapen och it-utvecklingen har gjort samhället mer sårbart, och tidig information är viktig för att kunna förebygga och förhindra sådana hot mot vårt land. Den avgörande frågan är dock på vilket sätt och i vilken omfattning som signalspaning ska få bedrivas. Behovet av effektiv underrättelseinhämtning kan inte rättfärdiga att man nonchalerar grundlagens principer om rätten till fri och skyddad kommunikation. Om underrättelsetjänsten ska kunna bibehålla folkets förtroende måste människors berättigade oro och obehag avseende intrång i deras privata sfär tas på allvar. Därför kräver vi, som framgår ovan, att lagstiftningen rivs upp, men vi anser också att en parlamentarisk utredning behöver tillsättas.

Den parlamentariska utredningens uppgift bör vara att bedöma behovet av en lag utifrån hänsyn till integriteten, effektiviteten och proportionaliteten. Syftet måste vara att finna en teknisk-juridisk lösning som både tillgodoser behovet av underrättelsetjänst och medborgarnas rätt till integritet och rättssäkerhet.

Vi menar slutligen att en utredning måste arbeta öppet för att åstadkomma en lag som har medborgarnas förtroende. Detta innebär en bred och öppen process som ger så många som möjligt möjlighet till insyn och påverkan samt till debatt från olika samhällsaktörer, allt från enskilda medborgare till organisationer.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2011/12:179 Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Följdmotionen

2012/13:Ju2 av Maria Ferm m.fl. (MP, V):

1. Riksdagen avslår regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med förslag om att upphäva lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om den parlamentariska sammansättningen av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en parlamentarisk utredning om signalspaning.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan verksamhet. Inriktning av signalspaning får anges endast av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.

4 §¹

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan verksamhet. Inriktning av signalspaning får anges endast av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, *Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen*.

Regeringen bestämmer inriktningen av den verksamhet som bedrivs enligt 1 § tredje stycket.

En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

¹ Senaste lydelse 2009:967.