

Konstitutionsutskottets yttrande 2021/22:KU2y

Behandling av personuppgifter vid Försvarmakten och Försvarets radioanstalt

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet beslutade den 28 september 2021 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2020/21:224 Behandling av personuppgifter vid Försvarmakten och Försvarets radioanstalt och eventuella följdmotioner, i de delar som berör konstitutionsutskottets beredningsområde.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till några förslag i propositionen och invändningar mot förslagen i följdmotionerna som bl.a. berör skyddet för den personliga integriteten.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta och den redovisade avgränsningen ser utskottet inte något hinder mot att propositionen bifalls.

I yttrandet finns tre avvikande meningar (C, V och L).

Utskottets överväganden

Propositionen

Allmänt

I propositionen föreslås två nya lagar om behandling av personuppgifter vid Försvarmakten respektive Försvarets radioanstalt. De nya lagarna föreslås ersätta lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet, som enligt förslaget upphävs. Vidare föreslås ändringar i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som bl.a. rör Försvarets radioanstalts internationella samarbete.

Enligt regeringen syftar de nya lagarna till att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter samtidigt som det säkerställs att Försvarmakten och Försvarets radioanstalt kan behandla och utbyta personuppgifter med andra aktörer på ett ändamålsenligt sätt. De nya lagarna ska tillämpas i stället för EU:s dataskyddsförordning¹ och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Direktåtkomst för utländska myndigheter och internationella organisationer

I de nya lagarna finns bestämmelser som ger Försvarmakten och Försvarets radioanstalt möjlighet att ge utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst direktåtkomst till personuppgifter som finns i uppgiftssamlingar. Försvarmakten får medge sådan direktåtkomst om det behövs för samarbetet mot terrorism eller vid svenskt deltagande i något annat internationellt underrättelse- och säkerhetssamarbete eller om det behövs för samarbetet mot säkerhetshotande verksamhet som riktas mot Försvarmakten och dess säkerhetsintressen. Försvarets radioanstalt får medge sådan direktåtkomst om det behövs för samarbetet mot terrorism eller för något annat internationellt säkerhetssamarbete.

Vidare får Försvarets radioanstalt ge utländska organisationer inom informationssäkerhetsområdet direktåtkomst till personuppgifter som finns i uppgiftssamlingar om det behövs för samarbetet mot it-relaterade hot mot samhällsviktiga system.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning, ofta benämnd GDPR).

Direktåtkomst ska enligt förslagen endast få medges i den utsträckning som följer av lag eller förordning eller om regeringen har beslutat om det i ett enskilt fall.

I propositionen konstateras det att regeringen i förarbetena till lagen om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet gjorde bedömningen att direktåtkomst för andra än svenska myndigheter inte kunde komma i fråga, med hänvisning till den avvägning som måste göras mellan hänsynen till myndigheternas effektivitet och de registrerades integritet (prop. 2006/07:46 s. 80). Enligt regeringen har det internationella samarbetet inom försvars- och säkerhetsområdet ökat sedan dess. Den tekniska utvecklingen har också lett till att en nödvändig skyddsnivå för den utlämnande myndighetens system och personuppgifter, vilken tidigare har ansetts svår att uppnå, numera är möjlig att säkerställa. Vidare anför regeringen att i fall där samarbete i hög grad förutsätter skyndsamhet, samt i de fall där samarbetet syftar till att gemensamt följa ett skeende, är det i vissa fall nödvändigt att inom ramen för samarbetet tillgängliggöra information genom direktåtkomst. Enligt regeringen kan en sådan situation exempelvis uppstå inför ett förmodat förestående terrordåd.

Regeringen framhåller också att en bestämmelse om direktåtkomst endast reglerar tillåtligheten av ett visst tillvägagångssätt för att lämna ut uppgifter. En sådan bestämmelse har alltså inte någon sekretessbrytande effekt. Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt måste alltjämt på förhand bedöma om direktåtkomst bör medges en utländsk aktör, enligt bl.a. gällande bestämmelser om sekretess, säkerhetsskydd och dataskydd.

Överföring av personuppgifter till andra länder och internationella organisationer

I förslaget till lag om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt införs det ett krav på att personuppgifter endast får överföras från Försvarets radioanstalt till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation om mottagaren garanterar ett tillräckligt skydd för personuppgifterna. Vidare krävs det att överföringen är nödvändig för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet och att sekretess inte hindrar en överföring, vilket motsvarar nuvarande ordning.

Det föreslås att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om att personuppgifter, utöver till de nyss nämnda organen, får överföras även till andra länder eller internationella organisationer. Regeringen föreslås även få besluta om överföring i ett enskilt fall.

I propositionen anför regeringen att personuppgifter bör få överföras om Försvarets radioanstalt har tagit hänsyn till alla omständigheter kring överföringen och dragit slutsatsen att tillräckliga skyddsåtgärder för

personuppgifterna föreligger. Det faktum att en mottagande stat är ansluten till dataskyddskonventionen eller en annan internationell överenskommelse som innehåller bestämmelser om dataskydd och registrerades rättigheter innebär enligt regeringen som utgångspunkt att lämpliga skyddsåtgärder bör anses föreligga. Försvarets radioanstalt bör vidare t.ex. kunna beakta att den som ska behandla personuppgifterna i det andra landet eller i den internationella organisationen kommer att ha tystnadsplikt som omfattar de överförda uppgifterna eller att det garanteras att personuppgifterna inte kommer att behandlas för något annat ändamål än det för vilket de överförs.

Regeringen pekar även på att Europadomstolen i sitt avgörande i Centrum för rättvisa mot Sverige (35252/08) bl.a. har påtalat att det saknas tydliga bestämmelser om att den personliga integriteten ska beaktas när Försvarets radioanstalt avser att överföra uppgifter till ett annat land och att det saknas ett rättsligt bindande krav för Försvarets radioanstalt att analysera och bedöma huruvida mottagaren av uppgifterna erbjuder ett tillräckligt skydd för uppgifterna. Regeringen anser att den brist som Europadomstolen har pekat på i detta avseende kommer att åtgärdas genom den föreslagna bestämmelsen.

Ändringar i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

I lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet föreslås ändringar som rör bl.a. Försvarets radioanstalts internationella samarbete. Det införs en bestämmelse som ger Försvarets radioanstalt utökade möjligheter att bedriva signalspaning. Förslaget innebär att de företeelser som signalspaningen syftar till att kartlägga inte behöver vara riktade mot Sverige eller röra svenska intressen, under förutsättning att signalspaningen är nödvändig för ett sådant samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som Försvarets radioanstalt deltar i.

Enligt regeringen möjliggör internationella signalspaningssamarbeten svensk tillgång till unik och för svenska underrättelse- och säkerhetsintressen oundgänglig information som annars skulle ligga utanför Försvarets radioanstalts egen kapacitet och räckvidd när det gäller signalspaning. Att under vissa förutsättningar kunna dela information med den utländska myndigheten innebär enligt regeringen att Försvarets radioanstalt i olika former skapar incitament för motparten att i sin tur beakta primärt svenska informationsbehov och lämna sådan information tillbaka. Regeringen pekar bl.a. på att förslaget inte inverkar på kraven enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet när det gäller vad en anmälan till Försvarsunderrättelsedomstolen ska innehålla i fråga om t.ex. sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas vid inhämtningen. Enligt förslaget ska endast regeringen kunna bestämma inriktningen av sådan signalspaning som bedrivs inom ramen för Försvarets radioanstalts internationella samarbete i försvarsunderrättelseverksamheten.

Civil Rights Defenders och Centrum för rättvisa har i sina remissvar anfört att förslaget inte bör genomföras innan Europadomstolen meddelat sitt

avgörande i målet Centrum för rättvisa mot Sverige (35252/08). I propositionen anför regeringen att Europadomstolen i domen, som meddelades den 25 maj 2021, särskilt framhåller att lagstiftningen innehåller tydliga regler när det gäller vilka syften som kan rättfärdiga signalspaning samt hur förfarandet går till. Däremot identifierar domstolen brister i några avseenden. Ett analysarbete kring avgörandet har inletts inom Regeringskansliet. Regeringen anför vidare att den i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 har aviserat att en särskild utredare under perioden 2021–2025 bör ges i uppdrag att göra en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. I översynen bör bl.a. frågan om behovet av åtgärder i övrigt med anledning av Europadomstolens avgörande ingå (jfr prop. 2020/21:30 s. 155). Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns skäl att avvakta med att genomföra förslaget.

Övrigt

Det föreslås även följdändringar i vissa lagar. De nya lagarna och övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

Lagrådet

Lagrådet har granskat lagförslagen. Lagrådet uttalar sig inte om de delarna av förslagen som särskilt behandlas i detta yttrande.

Motionerna

Det har lämnats fyra motioner med anledning av propositionen. I tre av motionerna framställs yrkanden om att propositionen helt eller delvis ska avslås.

I kommittémotion 2021/22:1154 yrkar Daniel Bäckström m.fl. (C) att riksdagen avslår propositionen. Motionärerna anför bl.a. att Sverige i maj 2021 fälldes av Europadomstolen som konstaterade att den svenska signalspaningslagen står i strid med artikel 8 i Europakonventionen. Bland annat menade domstolen att lagen inte tillförsäkrar tillräckligt skydd för den personliga integriteten när Sverige delar med sig av data till andra stater. Därtill ansåg domstolen att skyddet för organisationers och företags kommunikation är otillräcklig, och att det saknas effektiv kontroll av Försvarets radioanstalts verksamhet. Enligt motionärerna har regeringen i den nu aktuella propositionen inte i tillräcklig omfattning förklarat hur de avser att stärka integritetsskyddet i ljuset av Europadomstolens dom. Sammantaget anför motionärerna att framförallt förslagen om att medge utländska aktörer direktåtkomst till personuppgifter och den nya möjligheten till signalspaning, så att kartläggningen inte längre måste ha någon koppling till svenska intressen, är för långtgående och att ytterligare analyser behöver göras.

Hanna Gunnarsson m.fl. (V) yrkar i kommittémotion 2021/22:922 att riksdagen avslår propositionen i de delar som handlar om att utländsk

underrättelse- eller säkerhetstjänst medges direktåtkomst till personuppgifter i förslaget till lag om behandling av personuppgifter vid Försvarmakten (yrkande 1) och att utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst medges direktåtkomst till personuppgifter i förslaget till lag om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (yrkande 2). Vidare yrkar motionärerna att riksdagen avslår propositionen i den del som handlar om ändring i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (yrkande 3). När det gäller yrkande 1 och 2 anför motionärerna bl.a. att den föreslagna lagstiftningen om andra länders direktåtkomst till personuppgifter vid Försvarmakten och Försvarets radioanstalt inte är proportionell i förhållande till inskränkningarna av den personliga integriteten. Avseende yrkande 3 anför motionärerna att de ser stora risker med att Sverige genom Försvarets radioanstalt ska kunna bedriva underrättelseverksamhet mot ett land, för ett annat lands räkning, utan att det finns ett omedelbart svenskt intresse för denna underrättelseverksamhet.

I kommittémotion 2021/22:1011 yrkar Allan Widman m.fl. (L) att riksdagen avslår regeringens förslag till ändring i 1 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Motionärerna anför bl.a. att den föreslagna ändringen i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, tillsammans med förslaget om att medge utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst direktåtkomst till personuppgifter, öppnar för ett mycket långtgående informationsutbyte med främmande underrättelsetjänster, och det utan att det finns något hot mot svensk säkerhet eller svenska säkerhetsintressen. Motionärerna motsätter sig därför att signalspaning får användas när det gäller företeelser som inte riktas mot Sverige eller rör svenska intressen.

Gällande ordning m.m.

Regeringsformen och Europakonventionen

Det allmänna ska enligt 1 kap. 2 § fjärde stycket regeringsformen (RF) verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden och värna den enskildes privatliv och familjeliv. Av 2 kap. 6 § första stycket RF följer att var och en är gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. I andra stycket stadgas att utöver vad som föreskrivs i första stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

I förarbetena (prop. 2009/10:80 s. 250) anges att det avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning, i den mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF, inte är dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning

får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp.

Vid bedömningen av vad som kan anses utgöra ett betydande intrång bör flera omständigheter vägas in. Uppgifternas karaktär och omfattning utgör endast två faktorer att beakta. Även sådana omständigheter som t.ex. ändamålet med behandlingen av uppgifterna och omfattningen av utlämnandet av uppgifter till andra som sker utan omedelbart stöd av offentlighetsprincipen kan vara av betydelse vid bedömningen (prop. 2008/09:80 s. 184).

Skyddet i 2 kap. 6 § RF får begränsas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och heller inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Enligt 2 kap. 22 § första stycket RF ska ett förslag till lag som rör begränsning av vissa fri- och rättigheter, om det inte avslås av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader. Riksdagen får dock anta förslaget direkt, om minst fem sjättedelar av de röstande enas om beslutet.

Enligt artikel 8 i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En inskränkning i dessa rättigheter får bara göras med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till ändamål som är angivna i artikeln. Av artikel 46.1 i Europakonventionen följer att de stater som anslutit sig till konventionen förbinder sig att rätta sig efter domstolens slutliga dom i varje mål där de är parter. Sverige har tillträtt Europakonventionen, och den gäller sedan 1995 också som lag i Sverige.

Enligt 2 kap. 19 § RF får en lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Bestämmelsen riktar sig i första hand till lagstiftaren som har det primära ansvaret för att inhemsk lagstiftning inte strider mot Europakonventionen (se prop. 1993/94:117 s. 53 f.).

Europarådets dataskyddskonvention

De dataskyddsregler som har antagits inom ramen för Europarådet finns främst i Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (ETS 108), den s.k. dataskyddskonventionen. Konventionen, som Sverige har ratificerat, trädde i kraft den 1 oktober 1985. Konventionen brukar ses som en precisering av artikel 8 i Europakonventionen och syftar till att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter. Dataskyddskonventionen tar sikte på behandling av personuppgifter i automatiserade personregister och automatiserad personuppgiftsbehandling i allmän och enskild verksamhet.

Europarådets ministerkommitté antog 2001 ett tilläggsprotokoll till dataskyddskonventionen (ETS 181). Tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser om tillsynsmyndigheter och överföring av personuppgifter till länder som inte är bundna av konventionen. Av tilläggsprotokollet, som Sverige har ratificerat och vilket trädde i kraft den 1 juli 2004, framgår att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att överföring av personuppgifter till ett land som inte är konventionspart bara får ske om landet i fråga säkerställer en adekvat skyddsnivå för uppgifterna.

Det grundläggande skyddet vid automatiserad behandling av personuppgifter inom EU regleras numera främst genom dataskyddsförordningen. Dataskyddskonventionen är dock alltjämt relevant, särskilt vid behandling av personuppgifter på områden som inte omfattas av EU:s kompetensområde, t.ex. allmän säkerhet och försvar.

Europadomstolens avgörande i målet Centrum för rättvisa mot Sverige

Stiftelsen Centrum för rättvisa lämnade 2008 in ett klagomål till Europadomstolen om den signalspaning som bedrivs av Försvarets radioanstalt. Europadomstolen i stor sammansättning (Grand Chamber), som den 25 maj 2021 meddelade dom i målet (35252/08), fann att den svenska lagstiftningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är i strid med artikel 8 i Europakonventionen.

Europadomstolen uttalade bl.a. att signalspaning i syfte att värna den nationella säkerheten inte i sig står i strid med artikel 8 i Europakonventionen men att det vid användandet av signalspaning ställs höga krav på nationella rättssäkerhetsgarantier till skydd för den personliga integriteten. Europadomstolen bedömde att den svenska lagstiftningen i huvudsak är förenlig med de krav som följer av konventionen. Däremot identifierade domstolen följande tre brister i det svenska systemet:

- avsaknad av en tydlig reglering om när inhämtat material som inte innehåller personuppgifter ska förstöras
- avsaknad av tydliga riktlinjer i signalspaningslagstiftningen eller annan relevant lagstiftning som anger att den personliga integriteten ska beaktas när beslut fattats om att dela insamlat material med andra stater
- avsaknad av en effektiv efterhandskontroll som ska utföras på begäran av en enskild.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har valt att begränsa sitt yttrande till de förslag i propositionen som gäller utländska aktörers direktåtkomst till personuppgifter hos Försvarmakten och Försvarets radioanstalt och utökade möjligheter för Försvarets radioanstalt att bedriva signalspaning samt de invändningar mot dessa förslag som framförts i motion 2021/22:1154 av Daniel Bäckström m.fl. (C), motion

2021/22:922 yrkande 1–3 av Hanna Gunnarsson m.fl. (V) och motion 2021/22:1011 av Allan Widman m.fl. (L).

Utskottet vill inledningsvis betona vikten av att värna den enskildes personliga integritet. Lagförslag bör föregås av en noggrann analys av konsekvenserna för den personliga integriteten, och en avvägning måste göras mellan integritetsskyddsintresset och det intresse som motiverar lagförslaget. En inskränkning av skyddet för den personliga integriteten får inte gå längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Förslaget att i vissa fall ge Försvarmakten och Försvarets radioanstalt möjlighet att medge utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst och utländska organisationer direktåtkomst till personuppgifter som finns i uppgiftssamlingar motiveras av regeringen med hänvisning till det ökade internationella samarbetet inom försvars- och säkerhetsområdet och behovet av att i vissa fall kunna dela information skyndsamt. Under remissbehandlingen har det framförts att förslagen skapar risk för ett ökat integritetsintrång för enskilda. Regeringen har till bemötande av detta anfört att den tekniska utvecklingen har lett till att en nödvändig skyddsnivå för den utlämnande myndighetens system och personuppgifter, vilken tidigare har ansetts svår att uppnå, numera är möjlig att säkerställa. Regeringen framhåller vidare att Försvarmakten och Försvarets radioanstalt alltså på förhand måste bedöma om direktåtkomst bör medges en utländsk aktör, med hänsyn till bl.a. gällande bestämmelser om sekretess, säkerhetsskydd och dataskydd.

Utskottet konstaterar att regeringen bemöter remissinstansernas synpunkter och redogör för sina överväganden när det gäller förslagets konsekvenser för den personliga integriteten. Regeringen redogör även för den avvägning som har gjorts mellan integritetsskyddsintresset och de starka försvars- och säkerhetsintressen som motiverar att berörda myndigheter ska kunna delta på ett effektivt sätt i det internationella samarbetet. Utskottet noterar även att det i förslaget till lag om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt införs ett krav på att personuppgifter endast får överföras från Försvarets radioanstalt till utländska aktörer om mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna.

När det gäller regeringens förslag att ge Försvarets radioanstalt utökade möjligheter till signalspaning inom ramen för myndighetens internationella samarbete i försvarsunderrättelseverksamheten är det övergripande syftet med förslaget att säkerställa att Sverige får del av sådan information som är nödvändig för svenska underrättelse- och säkerhetsintressen. Regeringen understryker att förslaget inte inverkar på kraven enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet när det gäller vad en anmälan till Förvarsunderrättelsedomstolen ska innehålla i fråga om t.ex. sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas vid inhämtningen och att förslaget inte heller inverkar på de bestämmelser som rör Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhetens kontrollansvar.

Några remissinstanser framför att man bör avvakta Europadomstolens kommande avgörande i målet Centrum för rättvisa mot Sverige (35252/08) innan utredningens förslag genomförs. Europadomstolen har den 25 maj 2021 meddelat sitt avgörande i målet. Regeringen anför att domstolen har funnit att den svenska lagstiftningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i huvudsak är förenlig med Europakonventionen och att det i domen särskilt framhålls att lagstiftningen innehåller tydliga regler om vilka syften som kan rättfärdiga signalspaning samt hur förfarandet går till. Däremot identifierar domstolen brister i några avseenden. Regeringen har aviserat att en särskild utredare ska ges i uppdrag att göra en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. I översynen bör bl.a. frågan om behovet av åtgärder i övrigt med anledning av Europadomstolens avgörande ingå. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte finns skäl att avvakta med att genomföra förslagen. Lagrådet har inte uttalat sig om de föreslagna ändringarna i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Utskottet konstaterar att Europadomstolen har påtalat brister i den svenska regleringen av signalspaning, bl.a. när det gäller möjligheterna till en effektiv efterhandskontroll som ska utföras på begäran av en enskild, och att Sverige har förbundit sig att rätta sig efter Europadomstolens domar i de mål där Sverige är part. Utskottet förutsätter därför att regeringen i den kommande översynen av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kommer att lägga fram förslag för att åtgärda de brister som domstolen har identifierat.

Utskottet vill särskilt framhålla vikten av en kontinuerlig och stark parlamentarisk insyn och en effektiv efterhandskontroll.

Utifrån de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta och den ovan redovisade avgränsningen ser utskottet inte något hinder mot att propositionen bifalls.

Stockholm den 21 oktober 2021

På konstitutionsutskottets vägnar

Hans Ekström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hans Ekström (S), Ida Karkiainen (S), Matheus Enholm (SD), Per-Arne Håkansson (S), Per Schöldberg (C), Mia Sydow Mölleby (V), Ida Drougge (M), Fredrik Lindahl (SD), Tuve Skånberg (KD), Daniel Andersson (S), Tina Acketoft (L), Mikael Strandman (SD), Anna Sibinska (MP), Lars Beckman (M), Annicka Engblom (M) och Ulrika Karlsson (M).

Avvikande meningar

1. **Behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt (C)**

Per Schöldberg (C) anför:

I maj 2021 fälldes den svenska signalspaningslagen av Europadomstolen, som konstaterade att lagen står i strid med Europakonventionens artikel 8 – bl.a. på grund av att lagen inte tillförsäkrar tillräckligt skydd för den personliga integriteten när Sverige delar med sig av data till andra stater. Därtill ansåg domstolen att skyddet för organisationers och företags kommunikation är otillräckligt och att det saknas effektiv kontroll av Försvarets radioanstalts verksamhet. Jag anser inte att regeringen i den nu aktuella propositionen i tillräcklig omfattning har återkommit med hur den avser att stärka integritetsskyddet i ljuset av Europadomstolens dom. Det är anmärkningsvärt att man ändå går vidare med de nu förestående ändringarna, inte minst när man dessutom avser att utöka delningen av information till andra stater. Regeringen anger att man i huvudsak avser att låta frågan om åtgärder med anledning av Europadomstolens dom hanteras inom ramen för översynen av signalspaningslagen. Att utöka delningen av personuppgifter, bl.a. genom direktåtkomst, innan hänsyn har tagits till en gedigen analys av Europadomstolens dom, är anmärkningsvärt. En sådan översyn måste givetvis genomföras innan de föreslagna förändringarna kan bli aktuella.

Den nu lagda propositionen gör det inte bara möjligt för vissa försvarsmyndigheter i Sverige att få direktåtkomst till personuppgifter som hanteras inom ramen för Försvarsmaktens och Försvarets radioanstalts verksamheter; det blir också möjligt för Sverige att genom direktåtkomst dela med sig av underrättelseinformation som innehåller personuppgifter till utländsk underrättelse- och säkerhetstjänst, om det behövs för samarbetet mot terrorism och säkerhetshotande verksamhet, vid it-relaterade hot mot samhällsviktiga system eller vid svenskt deltagande i något annat internationellt underrättelse- och säkerhetssamarbete.

Förslaget är alldeles för långtgående, särskilt med beaktande av att Europadomstolens dom ännu inte lett till nödvändiga ändringar i lagstiftningen. Regeringen anger att sådan direktåtkomst endast får medges i den utsträckning det följer av lag eller förordning eller om regeringen har beslutat om det i ett enskilt fall, och att det finns begränsande åtgärder när det gäller direktåtkomst för utländsk makt. Jag anser att detta är otillräckligt och att förslaget brister vad gäller utredning och konsekvensanalys i förhållande till dess inverkan på och skydd för den personliga integriteten.

Vid beredningen inför, och omröstningen om, signalspaningslagen 2009 framgick att direktåtkomst för utländska aktörer var uteslutet även på längre sikt. Jag anser inte att regeringen på ett tillräckligt tydligt sätt visat varför

traditionellt underrättelsesamarbete med utbyte av information utan direkttillgång för utländsk makt är så otillräckligt att den föreslagna utvidgningen av lagens tillämpningsområde är motiverad.

Vidare ter det sig som ett väl stort mandat för Försvarets radioanstalt att själva besluta om när, var och hur direktåtkomst kan ske. Jag bedömer att det finns en risk att en sådan ordning oavsiktligt kan få utrikespolitiska konsekvenser, t.ex. om Försvarets radioanstalt nekar direktåtkomst för en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst. Beslut som är så pass politiska och känsliga till sin natur bör inte åläggas en myndighet att ensam bära ansvar för. Alternativa lösningar verkar inte ens ha övervägts. Inte heller uppföljning och tillsyn synes ha utvärderats eller analyserats i tillräcklig omfattning.

Den utökade möjligheten för andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster till direktåtkomst till personuppgifter blir dessutom ännu mer problematisk när regeringen samtidigt vill utöka syftet med signalspaningen så att kartläggningen inte längre måste ha en direkt koppling till svenska intressen. Förslaget innebär en risk att den svenska regeringen hamnar i samma situation som den danska nu gjort när USA avslöjats spionera på svenska politiker via dansk underrättelsetjänst. Konsekvenserna av detta är också otillräckligt analyserade.

Från de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta anser jag mot denna bakgrund att försvarsutskottet bör föreslå för riksdagen att propositionen avslås och att motion 2021/22:1154 (C) bifalls.

2. Behandling av personuppgifter vid Försvarmakten och Försvarets radioanstalt (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Jag vänder mig emot att andra länder ska kunna ges direktåtkomst till personuppgifter vid Försvarmakten respektive Försvarets radioanstalt. Jag anser att inskränkningarna av den personliga integriteten är alltför stora för att förslaget ska kunna rättfärdigas. I propositionen beskriver regeringen att i de fall där samarbete i hög grad förutsätter skyndsamhet, samt i de fall där samarbete syftar till att gemensamt följa ett skeende, är det i vissa fall nödvändigt att inom ramen för samarbetet tillgängliggöra information genom direktåtkomst. Vidare ges exemplet att en sådan situation av skyndsamhet kan vara ett förmodat förestående terrordåd. Jag vill i det avseendet påminna om proportionalitetsprincipen. Jag anser att åtgärderna i den föreslagna lagstiftningen som gäller andra länders direktåtkomst till personuppgifter vid Försvarmakten respektive Försvarets radioanstalt sammantaget inte är proportionella i förhållande till inskränkningarna av den personliga integriteten. Dessutom uppmärksammar Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten att ett borttaget krav på en anknytning till en preciserad inriktning vid personuppgiftsbehandling leder till att fler personuppgifter behandlas, vilket medför en risk för ökat integritetsintrång för den enskilde.

Jag är vidare kritisk till regeringens förslag som innebär att det i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska föras in en ny bestämmelse som innebär att de företeelser för vilka signalspaningsmyndigheten enligt lagen får bedriva signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet inte behöver vara riktade mot Sverige eller röra svenska intressen. Jag ser stora risker med att Sverige genom Försvarets radioanstalt ska kunna bedriva underrättelseverksamhet mot ett land, för ett annat lands räkning, utan att det finns ett omedelbart svenskt intresse för denna underrättelseverksamhet.

Under det senaste året har rapporter kommit om att USA med hjälp av Danmark spionerat på ledande politiker och högt uppsatta tjänstemän i Sverige. Det har väckt stark kritik i Sveriges riksdag, och fortfarande har det inte klarlagts hur detta gått till. Regeringens förslag i propositionen riskerar att öppna upp för att Sverige hamnar i en liknande situation som Danmark är i nu, dvs. att hjälpa ett land att bedriva signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet utan att det rör nationella intressen.

För att främja stabilitet och långsiktighet ska andra länder kunna lita på Sveriges trovärdighet och att information inte delas med ett tredje land. Att kunna dela information med utländska myndigheter som inte riktas mot Sverige eller rör svenska intressen menar regeringen innebär att Försvarets radioanstalt skapar incitament för motparten att i sin tur beakta svenska informationsbehov och lämna sådan information tillbaka. Det är en strategi vars risker överskrider eventuella fördelar. Att dela information med utländska myndigheter i hopp om att få något tillbaka lämnar Sverige i en sårbar situation och är därtill inte det mest effektiva sättet att bygga säkra och stabila internationella samarbeten vad gäller försvarsunderrättelseverksamhet.

Dessutom är det en fråga om länders, och i förlängningen Sveriges, oberoende. Även om det kan vara viktigt att Sverige upprätthåller och utvecklar internationella samarbeten måste det vägas mot suveränitetsprincipen. Sveriges försvarsunderrättelseverksamhet genom signalspaningsmyndigheten, Försvarets radioanstalt, måste stå i proportionalitet gentemot andra länders oberoende och suveränitet. Jag menar att regeringens förslag i propositionen i alltför stor utsträckning riskerar att inskränka suveränitetsprincipen.

Från de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta anser jag mot denna bakgrund att försvarsutskottet bör föreslå för riksdagen att regeringens förslag om att utländska aktörer medges direktåtkomst till personuppgifter i förslaget till lag om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten respektive lag om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt avslås och att yrkande 1 och 2 i motion 2021/22:922 (V) bifalls. Försvarsutskottet bör även föreslå för riksdagen att regeringens förslag om ändring i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet avslås och att yrkande 3 i motion 2021/22:922 (V) bifalls.

3. Behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt (L)

Tina Acketoft (L) anför:

I 1 § i förslaget till lag om ändring i lagen om signalspaning i försvars- underrättelseverksamhet föreskrivs i en ny punkt 9 att signalspaning får ske mot ”sådana företeelser som avses i 1–8, men som inte riktas mot Sverige eller rör svenska intressen, om det är nödvändigt för ett samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som signalspaningsmyndigheten deltar i”.

Samtidigt föreslås i 3 kap. 3 § lagen om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt att ”om det behövs för samarbetet mot terrorism eller för annat internationellt säkerhetssamarbete, får en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst medges direktåtkomst till personuppgifter som behandlas med stöd av 2 kap. 2 § och som finns i uppgiftssamlingar. Första stycket gäller enbart i den utsträckning som sådan direktåtkomst följer av lag eller förordning eller om regeringen har beslutat om den i ett enskilt fall”.

Båda dessa förslag är, vart för sig, betänkliga med avseende på signalspaningens totala omfattning respektive spridningen av personuppgifter. Tillsammans öppnar de emellertid upp för ett mycket långtgående informationsutbyte med främmande underrättelsetjänster, och det utan att det finns något hot mot svensk säkerhet eller svenska säkerhetsintressen. Det är regeringen som beslutar om vilka länder som Sverige kan bedriva underrättelsesamarbete med, men såväl allmänheten som riksdagen saknar insyn i vilka länder detta gäller. Men rimligtvis förekommer s.k. tjänster och gentjänster redan i dag när svenska säkerhetsintressen kräver det.

Jag ställer mig bakom att utländska myndigheter kan få direktåtkomst till personuppgifter i uppgiftssamlingar som är upprättade av Försvarets radioanstalt. Det är säkert nödvändigt inom ramen för ett effektivt underrättelsesamarbete. Däremot motsätter jag mig att signalspaning får användas när det gäller företeelser som inte riktas mot Sverige eller rör svenska intressen.

Från de utgångspunkter som konstitutionsutskottet har att beakta anser jag mot denna bakgrund att försvarsutskottet bör föreslå för riksdagen att regeringens förslag till ändring i 1 § lagen om signalspaning i försvars- underrättelseverksamhet avslås och att motion 2021/22:1011 (L) bifalls.