



Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning

Till försvarsutskottet

Proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning har remitterats till försvarsutskottet. Den 9 juni 2009 beslutade försvarsutskottet att bereda bl.a. justitieutskottet tillfälle att avge yttrande över propositionen jämte de motioner som kunde komma att väckas i ärendet.

Med anledning av propositionen har det väckts en motion av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna.

Justitieutskottet har beslutat att avge yttrande över propositionen och motionen i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde.

Till yttrandet har fogats en avvikande mening (s, v och mp).

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslås ändringar i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, en ny lag om Försvarsunderrättsedomstol samt ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och säkerhetsskyddslagen (1996:627). Förslagen syftar till att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning. Ändringarna innebär att syftet med signalspaning förtydligas genom att det i lag närmare anges för vilka preciserade ändamål verksamheten får bedrivas samt att endast regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten ska få inrikta signalspaningen. Begränsningen att trafik mellan avsändare och mottagare i Sverige inte får inhämtas tydliggörs. I syfte att säkerställa att signalspaning endast avser kommunikation som är relevant för verksamheten föreslår regeringen att tillgång till signaler i tråd endast ska ges till sådana signalbärare som omfattas av tillstånd. Tillståndsprövningen ska också avse den användning av sökbegrepp som aktualiseras vid inhämtningen. Tillstånd ska prövas av en ny domstol, Försvarsunderrättsedomstolen, på ansökan av signalspaningsmyndigheten. Domstolen är en för ändamålet särskilt inrättad specialdomstol. Domstolens ordförande ska anställas som ordinarie domare. Vid ordförandens sida ska det finnas en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter med specialistkompetens.

Vid prövningen i domstolen ska ett integritetsskyddsombud närvara. Integritetsskyddsombudets uppgift är att på ett generellt plan företräda integritetsintresset i allmänhet. Regeringen föreslår att skyldigheten att förstöra inhämtad information utvidgas till att gälla också uppgifter lämnade under bikt eller enskild självavård, om det inte finns synnerliga skäl att behandla sådana uppgifter för ändamål som anges i lagen. Vidare föreslås att enskildas rättigheter förstärks genom att en enskild ska underrättas om det vid signalspaning använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till honom eller henne, såvida inte sekretess gäller för uppgiften. En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för försvarsunderrättelseverksamheten, som huvudregel senast en månad efter det att inhämtningsuppdraget som föranlett inhämtningen avslutades. Enskilda föreslås vidare få rätt att till kontrollmyndigheten anmäla om de anser sig ha varit föremål för otillåten signalspaning. Kontrollmyndigheten ska då ha skyldighet att utreda detta.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2009, vilket är den tidpunkt då trafik i tråd som passerar rikets gräns tidigast blir tillgänglig för signalspaning.

Motionen

I motion Fö7 (s, v och mp) yrkas avslag på propositionen, att lagstiftningen om signalspaning ska upphävas och att en parlamentarisk utredning ska tillsättas för att utforma en ny lagstiftning om signalspaning. Motionärerna anför att lagstiftningen om signalspaning har ändrats flera gånger utan att en ordentlig utredning har gjorts och att det saknas ett nödvändigt helhetsgrepp. Som exempel nämns att frågan om Säkerhetspolisens och den öppna polisens tillgång till signalspaning fortfarande bereds, att under rättelseskyldigheten riskerar att bli innehållslös, att behovet av skadestånd behöver utredas vidare samt att det saknas regler för hur verksamheten ska rapporteras till riksdagen.

Utskottets ställningstagande

Sverige behöver som ett militärt alliansfritt land en effektiv underrättelse-tjänst. Signalspaning är då ett viktigt verktyg som behövs. Nya hot som senare års terroristdåd och spridning av massförstörelsevapen liksom 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. Det finns en bred politisk samsyn om att behovet av effektiv underrättelseinhämtning inte kan rättfärdiga att man nonchalerar grundlagens principer om rätten till fri och skyddad kommunikation.

I justitieutskottets yttrande (2006/07:JuU1y) till försvarsutskottet i maj 2007, med anledning av proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet, framhöll utskottet att intresset av att värna enskildas integritet inte får ses isolerat utan måste vägas mot andra befogade intressen såsom behovet av en effektiv underrättelseverksamhet. Utskottet ansåg att förslaget i nämnda proposition fick anses godtagbart när det gällde integritetsskyddet. Utskottet uteslöt dock inte att det kunde finnas fler rättssäkerhets- och kontrollmekanismer för att förstärka skyddet för enskilda personer ytterligare. Mot bakgrund av det anförda välkomnar utskottet proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning, i vilken regeringen nu föreslår en rad åtgärder som syftar till att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning.

Utskottet noterar inledningsvis att det i den politiska överenskommelse som träffades mellan regeringspartierna i september 2008 angavs (i punkt 6) att Försvarets radioanstalt (FRA) endast ska få bedriva signalspaning på beställning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten. I propositionen föreslås därför en sådan reducering av kretsen inriktande myndigheter. Detta innebär att det stöd som FRA hittills lämnat till ett antal andra myndigheter, t.ex. Säkerhetspolisen och den öppna polisen, i praktiken omöjliggörs. Regeringen har mot den bakgrunden tillsatt en utredning med uppgift att kartlägga Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behov av

underrättelser om utländska förhållanden och att utreda hur behovet ska kunna tillgodoses. Utredningen som har antagit namnet Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov överlämnade i juli 2009 sitt betänkande Signalspaning för polisiära behov (SOU 2009:66). Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. Enligt utskottets mening bör detta beredningsarbete inte föregripas.

Ytterligare exempel på integritetsskyddande åtgärder som föreslås i propositionen är inrättande av en specialdomstol, Försvarsunderrättelsedomstolen, för att pröva frågor om tillstånd enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Utskottet anser liksom regeringen att det är viktigt att åstadkomma en trovärdig reglering av de institutioner som har till uppgift att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och från demokratisk synpunkt godtagbart sätt. Som anförs i propositionen kan det tyckas att det finns likheter mellan signalspaning och hemliga tvångsmedel i form av bl.a. hemlig telefonavlyssning. Signalspaning handlar emellertid uteslutande om informationsinhämtning för de syften som anges i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och föreslås gälla enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Signalspaning får inte avse polisens eller andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete eller vara inriktad på en viss person. Detta är däremot syftet med hemliga tvångsmedel, där graden av misstanke och därmed sammanhängande bevisfrågor intar en central roll i domstolarnas tillståndsprövning. Prövningen av inriktningen av signalspaningen har inte heller i övrigt några beröringspunkter eller påfallande likheter med de uppgifter som allmänna domstolar ställs inför. Som regeringen anför kräver den föreslagna tillståndsprövningen inte bara insikter om övergripande inriktningar och prioriteringar inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken, något som torde vara främmande materia för allmänna domstolar, utan även ingående kunskaper beträffande bl.a. metoder och tekniker för underrättelseinhämtning genom signalspaning som saknar relevans för dessa domstolars uppgifter i övrigt. Tillståndsprövningen kommer vidare att bygga på utomordentligt känslig information om prioriteringar och behov inom den svenska underrättelseverksamheten och om inhämtningsförmågan. Mot bakgrund av det anförda delar utskottet regeringens bedömning att den föreslagna domstolsprövningen ska förläggas till en särskild inrättad specialdomstol. Vid domstolens prövning ska ett integritetsskyddsombud bevaka integritetsintresset. Utskottet anser i likhet med regeringen att införandet av ett system med en särskild företrädare för integritetsintresset är ägnat att både skapa förutsättningar för en prövning som är bättre anpassad för domstol och att bidra till en allsidig belysning av saken.

Regeringen föreslår även en underrättelseskyldighet för att stärka den enskildes integritetsskydd. Utskottet anser, liksom regeringen, att det är viktigt att åstadkomma så starka rättssäkerhetsgarantier som möjligt när det gäller signalspaning eftersom verksamheten till sin karaktär är svårare att

avgränsa än t.ex. en brottsutredning avseende ett visst konkret brott med en identifierad misstänkt, eller preventiv tvångsmedelsanvändning med de detaljerade rekvisit som anger förutsättningarna för sådana åtgärder. Utskottet delar regeringens bedömning att även om underrättelseskyldigheten måste förses med sådana undantag att underrättelser endast kommer att kunna lämnas i begränsad utsträckning måste det beaktas att det inom ramen för signalspaningsverksamheten finns mycket små möjligheter att på annat sätt i efterhand erhålla information om åtgärder som har vidtagits. Även om också användningen av hemliga straffprocessuella tvångsmedel i brottsutredande syfte omgärdas av sekretess är ändå syftet att skaffa bevis som kan läggas fram i offentligheten i samband med en rättegång, varvid den enskilde får vetskap om de åtgärder som har vidtagits. Något sådant syfte har inte signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, som ju inte leder till motsvarande åtgärder i förhållande till enskilda varigenom verksamheten offentliggörs. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att underrättelseskyldighet ska införas och anser att de föreslagna avgränsningarna om vilka personer som ska underrättas, tidpunkten för underrättelse, vad en underrättelse ska innehålla samt undantag från underrättelseskyldigheten är väl avvägda.

När det gäller frågan om statens skadeståndsansvar ska utvidgas på detta område konstaterar utskottet i likhet med regeringen att signalspaning som har skett i strid med lag kan medföra skadeståndsskyldighet för det allmänna på flera olika grunder. Däremot torde inte signalspaning som beslutas och verkställs i laga ordning och bedrivs i enlighet med Europakonventionen kunna grunda en rätt till skadestånd. Utskottet delar regeringens bedömning att det saknas anledning att utvidga statens skadeståndsansvar på detta område. I sammanhanget kan nämnas att regeringen i maj 2009 har givit direktiv (dir. 2009:40) till en särskild utredare som ska analysera i vilka fall staten till följd av artikel 13 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är skyldig att ekonomiskt ersätta den som drabbats av en överträdelse av konventionen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

I samband med slutbehandlingen av proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet tillkännagav riksdagen som sin mening bl.a. att regeringen skulle lämna årliga rapporter till riksdagen (bet. 2007/08:FöU15, rskr. 2007/08:266). Utskottet har från Regeringskansliet inhämtat att sådana rapporter kommer att lämnas till riksdagen, men att formerna för detta ännu inte är beslutade. Utskottet anser inte att det i nuläget finns behov av något ytterligare tillkännagivande från riksdagen i denna fråga.

Justitieutskottet anser, när det gäller de delar av propositionen som nu har behandlats, att försvarsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionen.

Stockholm den 24 september 2009

På justitieutskottets vägnar

Thomas Bodström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Inger Davidson (kd), Henrik von Sydow (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Ulrika Karlsson i Uppsala (m), Johan Linander (c), Elisebeht Markström (s), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Helena Bouveng (m), Lena Olsson (v), Kerstin Haglö (s), Otto von Arnold (kd), Mehmet Kaplan (mp) och Helena Bargholtz (fp).

Avvikande mening

Avvikande mening (s, v, mp)

Thomas Bodström (s), Margareta Persson (s), Elisebeht Markström (s), Karl Gustav Abramsson (s), Christer Adelsbo (s), Lena Olsson (v), Kerstin Haglö (s) och Mehmet Kaplan (mp) anför:

Sverige behöver som ett militärt alliansfritt land en effektiv underrättelse-tjänst. Signalspaning kan vara ett viktigt verktyg som behövs. Nya hot som senare års terroristdåd och spridning av massförstörelsevapen liksom 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. Fram till den politiska överenskommelsen inom alliansen i september 2008 har nästan 40 olika förändringar vad gäller signalspaningen presenterats av regeringen. Vi anser att en komplex lagstiftning som påverkar grundlagsskyddade fri- och rättigheter självklart borde ha beretts genom en parlamentariskt sammansatt offentlig utredning. Vi kräver därför att lagstiftningen om signalspaning rivs upp och att det tillsätts en parlamentarisk utredning.

När det gäller förslagen i regeringens proposition anser vi att de innebär flera förbättringar i lagstiftningen, men fortfarande saknas ett nödvändigt helhetsgrepp. Det går inte att lappa och laga när flera frågor fortfarande är olösta. Ett exempel på detta är frågan om den öppna polisens och Säkerhetspolisens tillgång till signalspaning. Frågan har utretts av Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov, och betänkandet Signalspaning för polisiära behov (SOU 2009:66) presenterades i juli 2009. Utredningens förslag avviker på flera områden från regeringens proposition.

När det gäller enskildas möjlighet till information har Försvarets radioanstalt i sitt remissvar anført att myndigheten avser att använda sig av undantaget i lagstiftningen när det gäller underrättelseskyldighet. Detta innebär att underrättelseskyldigheten i praktiken riskerar att bli innehållslös. Svensk signalspaning ska vara rättssäker. Europakonventionens principer ska gälla. Den parlamentariska utredningen ska därför också syfta till att finna lösningar på konventionens principer om bl.a. underrättelseskyldighet och rätt till skadestånd.

En annan brist i regeringens förslag är att det saknas regler om hur verksamheten ska återrapporteras till riksdagen.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att försvarsutskottet bör föreslå riksdagen att avslå propositionen, upphäva lagstiftningen om signalspaning och tillsätta en parlamentarisk utredning med uppdrag att utforma en ny lagstiftning om signalspaning.