

Försvarsutskottets betänkande 2021/22:FöU5

Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Utskottet föreslår också att riksdagen avstyrker samtliga följd motionsyrkanden.

I betänkandet finns tre reservationer (M, KD, L).

Behandlade förslag

Skrivelse 2021/22:70 Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Tre yrkanden i en följd motion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden.....	5
Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	5
Reservationer	9
1. Särskild redovisning av det internationella samarbetet, punkt 2 (M, KD, L)	9
2. Beaktande av integritetsfrågorna, punkt 3 (M, KD)	10
3. Helhetsöversyn av signalspaningslagen, punkt 4 (M, KD).....	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen.....	12
Följdmotionen	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet**

Riksdagen lägger skrivelse 2021/22:70 till handlingarna.

2. **Särskild redovisning av det internationella samarbetet**

Riksdagen avslår motion

2021/22:4369 av Pål Jonson m.fl. (M, KD) yrkande 1.

Reservation 1 (M, KD, L)

3. **Beaktande av integritetsfrågorna**

Riksdagen avslår motion

2021/22:4369 av Pål Jonson m.fl. (M, KD) yrkande 2.

Reservation 2 (M, KD)

4. **Helhetsöversyn av signalspaningslagen**

Riksdagen avslår motion

2021/22:4369 av Pål Jonson m.fl. (M, KD) yrkande 3.

Reservation 3 (M, KD)

Stockholm den 15 februari 2022

På försvarsutskottets vägnar

Pål Jonson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Pål Jonson (M), Jan R Andersson (M), Roger Richthoff (SD), Mattias Ottosson (S), Daniel Bäckström (C), Hanna Gunnarsson (V), Jörgen Berglund (M), Caroline Nordengrip (SD), Kalle Olsson (S), Mikael Oscarsson (KD), Allan Widman (L), Per Söderlund (SD), Elisabeth Falkhaven (MP), Alexandra Anstrell (M), ClasGöran Carlsson (S), Heléne Björklund (S) och Marlene Burwick (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

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

I enlighet med riksdagens tillkännagivande har regeringen lämnat den aktuella skrivelsen till riksdagen.

Tre yrkanden i en följdmotion behandlas också i betänkandet.

Utskottet har löpande hämtat in information om området och dess utveckling. Till exempel besökte utskottet Försvarets radioanstalt (FRA) den 12 oktober 2021.

Bakgrund

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

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

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

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

Utskottets överväganden

Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2021/22:70 Integritetsskydd vid signalspaning och underrättelseverksamhet till handlingarna. Följdmotionsyrkandena avstyrks.

Jämför reservation 1 (M, KD, L), 2 (M, KD) och 3 (M, KD).

Skrivelsen

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten – granskningsverksamheten 2020

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

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

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

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

Under 2020 genomförde Siun 26 granskningar, vilket var 2 färre än föregående år. Av dessa granskningar rörde 9 stycken FRA.

Siuns kontroll av sökbegrepp, förstöring och rapportering bestod 2020 av en detaljerad granskning av sökbegrepp, en administrativ granskning av förstöring samt ingen detaljerad granskning av FRA:s rapportering. Ingen av dessa granskningar ledde till någon synpunkt eller något förslag.

Siun har mandat att avbryta en inhämtning eller besluta om förstöring av en upptagning eller uppteckning om det skulle visa sig att inhämtningen som gjorts inte har varit förenlig med det tillstånd som meddelats av Försvarsunderrättelsedomstolen. Ingen sådan åtgärd vidtogs under 2020.

Vidare är Siun enligt 10 a § signalspaningslagen skyldig att på en enskilds begäran kontrollera om en enskild persons meddelande har inhämtats i samband med signalspaning och, om så är fallet, kontrollera om inhämtningen och behandlingen av de inhämtade uppgifterna har gjorts i enlighet med signalspaningslagen. Under 2020 genomförde Siun åtta kontroller på enskildas begäran, vilket är en mindre än 2019. I likhet med föregående år framkom inget otillbörligt vid kontrollerna.

Integritetsskyddsrådet vid Försvarets radioanstalt – granskningsverksamheten 2020

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

Integritetsskyddsrådets verksamhet under 2020 var av ungefär samma omfattning som tidigare år. Rådet hade vid två tillfällen formella sammanträden på FRA. Därutöver hade rådet ett antal möten för utbildning och kompetensutveckling. Rådets arbete rörde den utgående rapporteringen av resultaten av signalspaningen. Integritetsskyddsrådet gick vidare bl.a. igenom den interna kontrollen inom FRA för signalspaningsområdet. I samband med mötena förde rådet löpande diskussioner med myndighetens ledning i dessa frågor. Myndigheten har utifrån de synpunkter som framförts utvecklat verksamheten för att ytterligare förstärka integritetsskyddet. Integritetsskyddsrådet fann under 2020 inte några skäl att rapportera till Siun.

Regeringens slutsatser om signalspaning och personlig integritet

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

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

En konstruktiv dialog om förbättringsåtgärder förs löpande mellan Siun och FRA. Att Siun lämnar synpunkter som säkerställer att signalspaningslagen följs, och samtidigt utvecklar och förstärker integritetsskyddet vid signalspaningsverksamheten, ser regeringen som en styrka. Regeringen bedömer att Siuns inspektionsförberedelser med FRA fungerade väl under 2020 och att Siun har fått tillgång till den information som behövts för att lösa uppdraget.

På grund av pandemin genomfördes inte vissa av granskningarna under 2020 och planerades istället att genomföras under 2021.

Motionen

Med anledning av skrivelsen föreslår Pål Jonson m.fl. (M, KD) i kommittémotion 2021/22:4369 att en särskild redovisning av det internationella samarbetet i försvarsunderrättelseverksamheten ska ske i den aktuella och årliga skrivelse 70 från regeringen (yrkande 1), att integritetsfrågorna ska beaktas särskilt i den kommande helhetsöversynen av signalspaningslagen (yrkande 2) och att en helhetsöversyn av signalspaningslagen ska påbörjas skyndsamt (yrkande 3).

Bakgrund och tidigare behandling

Särskild redovisning av det internationella samarbetet

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

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

Helhetsöversyn av signalspaningslagen

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

för strategiska produkter (ISP) rätt att inrikta signalspaning från FRA, vilket riksdagen riktat ett tillkännagivande till regeringen om (bet. 2017/18:FöU5 punkt 3, rskr. 2017/18:178–179). Frågan om en översyn bereds för närvarande i Regeringskansliet, enligt uppgift från Försvarsdepartementet.

Utskottets ställningstagande

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

Likt utskottet har uttryckt ett flertal gånger tidigare delar det fortsatt regeringens bedömning att systemet för att värna den personliga integriteten inom området fungerar på det sätt som avsetts i lagstiftningen. Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

I fråga om internationellt samarbete på området vill utskottet, likt regeringen gjort tidigare, än en gång framhålla att internationella samarbeten inom underrättelseområdet är av grundläggande betydelse för svensk underrättelseförmåga. Möjligheterna till detta har nu breddats efter en lagändring. Utskottet förutsätter att regeringen avser att fortlöpande redovisa hur dessa samarbeten bedrivs och utvecklas utifrån ett integritetsskyddsperspektiv och ser därför inte skäl för riksdagen att vidta några ytterligare åtgärder i fråga om detta för tillfället. Motion 2021/22:4369 yrkande 1 avstyrks.

När det gäller en översyn av signalspaningslagen, med ett särskilt beaktande av integritetsfrågorna, ser utskottet positivt på den inriktning som regeringen angett, inklusive den slutliga behandlingen av riksdagens tillkännagivande på området. Utskottet har flera gånger framhållit att det framöver kan uppstå behov av fördjupade uppföljningar av signalspaningslagens konsekvenser för den personliga integriteten (t.ex. i bet. 2019/20:FöU5) men ser inte – mot bakgrund av vad regeringen anför och den information utskottet hämtat in från Regeringskansliet – att några ytterligare åtgärder behöver vidtas för tillfället. Motion 2021/22:4369 yrkandena 2 och 3 avstyrks därmed också.

Reservationer

1. Särskild redovisning av det internationella samarbetet, punkt 2 (M, KD, L)

av Pål Jonson (M), Jan R Andersson (M), Jörgen Berglund (M), Mikael Oscarsson (KD), Allan Widman (L) och Alexandra Anstrell (M).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2021/22:4369 av Pål Jonson m.fl. (M, KD) yrkande 1.

Ställningstagande

Säkerhetsläget såväl i Sveriges närområde som globalt fortsätter att försämrats. Traditionella militära hot existerar parallellt med hybridhot som cyberattacker, desinformation och ekonomisk påverkan. Fortsatt sönderfall och radikalisering gör att det finns ett påtagligt terrorhot mot Sverige. Polarisering i vårt eget samhälle bidrar till den ökande osäkerheten.

Utifrån det rådande säkerhetsläget behöver Sveriges försvarsförmåga stärkas. En bättre underrättelseförmåga, inklusive ökade förutsättningar för att bedriva signalspaning, är avgörande för detta. Vi behöver ha bättre kunskap om de hot, risker och sårbarheter som finns i fråga om Sveriges säkerhet.

Hoten mot Sverige är gränsöverskridande och vi måste möta dem tillsammans med andra likasinnade länder. Därför är det internationella försvarsunderrättelsesamarbetet avgörande för Sveriges säkerhet. Vi välkomnar därför att möjligheterna till internationellt samarbete om försvarsunderrättelser har förstärkts. Det kommer att ge oss bättre förutsättningar att tillsammans med andra i ett tidigt stadium kunna identifiera och möta t.ex. militära hot, hybridhot och terrorattentat. Vi föreslår att en särskild redovisning av det internationella samarbetet ska göras i den årliga skrivelse 70 om integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Riksdagen bör ställa sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännage detta för regeringen.

2. Beaktande av integritetsfrågorna, punkt 3 (M, KD)

av Pål Jonson (M), Jan R Andersson (M), Jörgen Berglund (M), Mikael Oscarsson (KD) och Alexandra Anstrell (M).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2021/22:4369 av Pål Jonson m.fl. (M, KD) yrkande 2.

Ställningstagande

Signalspaning är ett av de viktigare verktygen för svensk säkerhets- och underrättelsetjänst och ytterst något som stärker svensk säkerhet i en orolig omvärld. Samtidigt är det ett verktyg som måste användas med stor respekt för den personliga integriteten. Signalspaningen måste därför omgärdas av ett strikt och transparent regelverk som garanterar detta.

Sverige har i dag en hårt reglerad signalunderrättelsetjänst med tydliga regler för tillståndsgivning och uppföljning. Tillstånd för att bedriva signalspaning prövas av Försvarsunderrättelsesdomstolen. Av ett tillstånd ska det framgå bl.a. inhämtningsuppdrag för vilket signalspaning får ske, vilka signalbärare och sökbegrepp som får användas samt vilka villkor i övrigt som behövs för att begränsa intrånget i enskildas personliga integritet. Integritetsskyddsmyndigheten är tillsynsmyndighet när det gäller personuppgiftsbehandlingen vid domstolen.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) är den myndighet som har till uppgift att kontrollera att den försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut sker i enlighet med det regelverk som riksdagen och regeringen fastställt.

På FRA finns ett integritetsskyddsråd och ledamöterna i rådet tillsätts av regeringen, som följer hur myndigheten tar hand om integritetsfrågorna. Det starka integritetsskyddet gäller även det internationella samarbetet.

Siun har pekat på att det faktum att utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst får medges direktåtkomst hos Försvarsmakten till personuppgifter som behandlas i försvarsunderrättelseverksamheten och som finns i uppgiftssamlingar skapar risk för ett ökat integritetsintrång för enskilda. Vi föreslår därför att regeringen särskilt ska beakta integritetsfrågorna i den kommande helhetsöversynen av signalspaningslagen.

Riksdagen bör ställa sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännage detta för regeringen.

3. Helhetsöversyn av signalspaningslagen, punkt 4 (M, KD)

av Pål Jonson (M), Jan R Andersson (M), Jörgen Berglund (M), Mikael Oscarsson (KD) och Alexandra Anstrell (M).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2021/22:4369 av Pål Jonson m.fl. (M, KD) yrkande 3.

Ställningstagande

Vi vill peka på vikten av den helhetsöversyn av signalspaningslagen som ska göras i närtid. Lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) är nu mer än tio år gammal. Även om lagstiftningen sedan dess har genomgått vissa förändringar finns nu skäl att göra en bred översyn. Den ökade digitaliseringen har medfört större risker och sårbarheter inom cyberarenan och det förekommer omfattande informationsoperationer av främmande makt. Nya aktörer har tillkommit, som den nya Myndigheten för psykologiskt försvar, vilka kan ha behov av att inrikta signalspaning, och andra aktörer som Inspektionen för strategiska produkter (ISP) har fått förändrade uppdrag som kräver en bättre lägesbild. Frågan om att även kunna bedriva signalspaning där både sändare och mottagare befinner sig i Sverige, vilket i dag inte är tillåtet, bör dessutom särskilt beaktas för att kunna följa aktörer som kan misstänkas förbereda ett terrorangrepp i Sverige eller som ägnar sig åt främmande underrättelseverksamhet (spioneri) mot svenska intressen även när de aktuella aktörerna reser in i Sverige.

Vidare är det viktigt att helhetsöversynen av signalspaningslagen påbörjas skyndsamt med tanke på det försämrade omvärldsläget. Försvarsminister Peter Hultqvist uttalade den 20 oktober 2020 att regeringen ska tillsätta en utredning som ska ta ett helhetsgrepp på signalspaningslagen. Sedan dess har dock inga utredningsdirektiv presenterats. Vi föreslår därför att regeringen ska verka för att helhetsöversynen av signalspaningslagen påbörjas skyndsamt.

Riksdagen bör ställa sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännage detta för regeringen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2021/22:70 Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Följdmotionen

2021/22:4369 av Pål Jonson m.fl. (M, KD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en särskild redovisning i skrivelse 70 av det internationella samarbetet i försvarsunderrättelseverksamheten och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att särskilt beakta integritetsfrågorna i den kommande helhetsöversynen av signalspaningslagen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att helhetsöversynen av signalspaningslagen ska påbörjas skyndsamt och tillkännager detta för regeringen.