

Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU5

Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Utskottet föreslår också att riksdagen avslår motionsyrkandena om en ökad omfattning av signalspaning m.m.

I betänkandet finns en reservation (M, KD).

Behandlade förslag

Skrivelse 2020/21:70 Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Ett yrkande i en följdmotion.

Fyra yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2020/21.

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
En ökad omfattning av signalspaning m.m.....	7
Reservation	11
En ökad omfattning av signalspaning m.m., punkt 2 (M, KD).....	11
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	13
Skrivelsen.....	13
Följdmotionen	13
Motioner från allmänna motionstiden 2020/21	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet**

Riksdagen lägger skrivelse 2020/21:70 till handlingarna.

2. **En ökad omfattning av signalspaning m.m.**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:2775 av Mikael Oscarsson m.fl. (KD) yrkandena 34 och 35,

2020/21:3447 av Pål Jonson m.fl. (M) yrkandena 2 och 9 samt

2020/21:3815 av Pål Jonson m.fl. (M, KD).

Reservation (M, KD)

Stockholm den 11 mars 2021

På försvarsutskottets vägnar

Pål Jonson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Pål Jonson (M), Niklas Karlsson (S), Paula Holmqvist (S), Jan R Andersson (M), Roger Richthoff (SD), Mattias Ottosson (S), Daniel Bäckström (C), Hanna Gunnarsson (V), Sven-Olof Sällström (SD), Kalle Olsson (S), Mikael Oscarsson (KD), Alexandra Völker (S), Allan Widman (L), Caroline Nordengrip (SD), Elisabeth Falkhaven (MP), Alexandra Anstrell (M) och Jessika Roswall (M).

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.

Bakgrund

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

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

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

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

Utskottets överväganden

Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2020/21:70 Integritetsskydd vid signalspaning och underrättelseverksamhet till handlingarna.

Skrivelsen

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) – granskningsverksamheten 2019

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

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

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

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

Under 2019 har Siun genomfört 28 granskningar, vilket var två fler än föregående år. Av dessa granskningar rörde tio FRA.

Siuns kontroll av sökbegrepp, förstöring och rapportering bestod 2019 av två detaljerade granskningar av sökbegrepp, två administrativa granskningar av förstöring samt två detaljerade granskningar av FRA:s rapportering. Ingen av dessa granskningar ledde till några synpunkter eller förslag. År 2019 genomförde Siun även en uppföljning av ett ärende från 2018 om FRA:s tillämpning av 2 a § signalspaningslagen. Inte heller denna granskning resulterade i några synpunkter eller förslag. Därutöver genomförde Siun under 2019 en granskning av en viss del av FRA:s tillämpning av bl.a. signalspaningslagen. Granskningen resulterade i en synpunkt. Synpunkten lämnades till FRA och till Regeringskansliet.

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 Försvarsunderrättsedomstolen. Under 2019 har en sådan åtgärd vidtagits.

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 2019 har Siun genomfört nio kontroller på enskildas begäran, vilket motsvarar antalet kontroller som genomfördes 2018. I likhet med föregående år har inget otillbörligt framkommit vid kontrollerna.

Integritetsskyddsrådet vid Försvarets radioanstalt – granskningsverksamheten 2019

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 2019 har varit av ungefär samma omfattning som tidigare år. Rådet har vid sex tillfällen haft formella sammanträden på FRA. Därutöver har rådet haft ett antal möten för utbildning och kompetensutveckling. Rådets arbete har rört den utgående rapporteringen av resultaten av signalspaningen. Integritetsskyddsrådet har vidare bl.a. gått igenom den interna kontrollen inom FRA för signalspaningsområdet. Rådet har i samband med möten löpande fört diskussioner med myndighetens ledning i dessa frågor. Myndigheten har utifrån de synpunkter som framförts utvecklat verksamheten för att ytterligare förstärka integritetsskyddet. Integritetsskyddsrådet har under 2019 inte funnit några skäl att rapportera till Siun.

Regeringens slutsatser om signalspaning och personlig integritet

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

Signalspaningsverksamheten är en nödvändig och integrerad del av Sveriges försvar och skydd mot terrorism. En konstruktiv dialog om förbättringsåtgärder förs löpande mellan Siun och FRA. Att Siun lämnar synpunkter som säkerställer efterlevnaden av signalspaningslagen, och samtidigt utvecklar och förstärker integritetsskyddet vid signalspaningsverksamheten, ser regeringen som en styrka. Regeringen bedömer att Siuns inspektionsförberedelser med

FRA har fungerat väl under 2019 och att Siun har fått tillgång till den information som behövts för att lösa uppdraget.

Bakgrund och tidigare behandling

Riksrevisionen granskade det kontrollansvar som Siun har när det gäller försvarsunderrättelseverksamheten 2015 och granskningen redovisades i rapporten Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten (RiR 2015:2). Riksrevisionens övergripande slutsats var att Siun har fått förutsättningar för att kunna bedriva kontrollverksamheten på ett effektivt sätt. Granskningen visade bl.a. att försvarsunderrättelsemyndigheterna tar Siuns synpunkter på allvar och vidtar åtgärder i enlighet med Siuns beslut. Regeringen instämde i Riksrevisionens iakttagelse att en väl fungerande kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten är central och att den avsåg att hålla sig informerad om Siuns fortsatta utvecklingsarbete. Regeringen bedömde att det inte fanns skäl att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av rapporten (skr. 2014/15:142). Utskottet instämde i Riksrevisionens iakttagelser och såg positivt på hur kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten fungerar (bet. 2015/16:FöU2). När utskottet senast behandlade frågan om integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet delade utskottet regeringens bedömning att systemet för att värna den personliga integriteten inom området fungerar på det sätt som avsetts i lagstiftningen (bet. 2019/20:FöU5).

Utskottets ställningstagande

Utskottet delar regeringens uppfattning att systemet för att värna den personliga integriteten vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet har fungerat på det sätt som avsetts i lagstiftningen.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

En ökad omfattning av signalspaning m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkandena om behovet av en ökad omfattning av signalspaning m.m.

Jämför reservationen (M, KD).

Motionerna

I kommittémotionerna 2020/21:3447 av Pål Jonson m.fl. (M) yrkande 2 och 2020/21:3815 av Pål Jonson m.fl. (M, KD) föreslås att regeringen ska möjliggöra en mer omfattande signalspaning än i dag.

Motionärerna anför bl.a. att Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) tillsammans med Försvarsunderrättelsesdomstolen och

Integritetsskyddsrådet vid Försvarets radioanstalt (FRA) utgör starka garantier för en väl fungerande signalspaning som bedrivs med stor respekt för den personliga integriteten.

I motionerna understryks vidare att de lagar och regler som styr signalspaningen måste vara relevanta och funktionella och beakta det nya säkerhetspolitiska läget. Motionärerna vill därför se en helhetsöversyn av signalspaningslagen i syfte att identifiera framtida behov. En sådan översyn bör bl.a. inkludera frågorna om i vilken omfattning signalspaning ska kunna bedrivas och vilka aktörer som bör ha rätt att inrikta signalspaningen. Det kommer att vara av särskild vikt att beakta integritetsaspekterna i den framtida utvecklingen av lagen.

När det gäller frågan om vilka aktörer som bör ha rätt att inrikta signalspaning bör det enligt motionen t.ex. övervägas om den nya myndigheten för psykologiskt försvar och Inspektionen för strategiska produkter (ISP) i sin nya roll som kontaktpunkt i EU-samarbetet kring utländska direktinvesteringar ska få denna möjlighet. Även övriga relevanta aktörers behov av signalspaning bör kartläggas och analyseras.

När det gäller frågan om signalspaningens omfattning finns det dessutom skäl enligt motionärerna att se över 2 a § i signalspaningslagen som slår fast att signalspaning är helt förbjuden mellan avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige.

I kommittémotion 2020/21:2775 av Mikael Oscarsson m.fl. (KD) föreslås också att en översyn bör göras av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (yrkande 34) och att det därför också bör tillsättas en utredning som analyserar tillgången till utlandsunderrättelser och om underrättelse-tjänststrukturen bör förändras eller ej (yrkande 35).

I sammanhanget föreslår Pål Jonson m.fl. (M) i kommittémotion 2020/21:3447 yrkande 9 att det ska tas ett helhetsgrepp på organisationen hos de svenska underrättelsemyndigheterna och deras samarbete med andra myndigheter för att förbättra möjligheten att fånga upp hot mot Sveriges säkerhet. I motionen anförs också att det behövs en samordnande funktion för att vid behov kunna aktivera breda och myndighetsgemensamma aktioner mot säkerhetshot i Sverige. Ett nationellt säkerhetsråd bör ha den samlande funktionen och möjligheten.

Bakgrund och tidigare behandling

Den 1 januari 2009 trädde lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) i kraft. I lagen regleras under vilka förutsättningar signalspaning, oavsett var signalerna befinner sig, får bedrivas. När det gäller inriktningen av signalspaningen framgår det av 4 § att den endast får anges av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen (Säpo) och Nationella operativa avdelningen (Noa) i Polismyndigheten. Enligt signalspaningslagens ursprungliga lydelse av 4 § med dess hänvisning till lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet tilläts signalspaning

efter inriktning av regeringen och andra myndigheter enligt regeringens närmare bestämmande. Bland annat Säpo och Inspektionen för strategiska produkter (ISP) hade då möjlighet att inrikta signalspaningen. Genom ändringar i 4 § signalspaningslagen som trädde i kraft den 1 december 2009 tilläts signalspaning endast efter inriktning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten. Därmed fick t.ex. ISP inte längre inrikta FRA:s signalspaning för försvarsunderrättelseverksamhet.

I oktober 2008 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att bl.a. kartlägga Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behov av underrättelser om utländska förhållanden (dir. 2008:120). I juli 2009 överlämnade utredningen betänkandet Signalspaning för polisiära behov (SOU 2009:66). I mars 2010 fick en utredare i uppdrag att hjälpa Justitiedepartementet med att ta fram ett kompletterande underlag om signalspaning för polisiära behov (Ju2010:B). Uppdraget var avsett att analysera olika sätt att verkställa inhämtning av information genom signalspaning för att tillgodose polisens behov. Därefter kom även departementspromemorian Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2011:44). Regeringen lämnade efter detta förslag om ändringar i 4 § signalspaningslagen, och riksdagen biföll förslagen som innebar att Säpo och Rikskriminalpolisen då lades till bland de myndigheter som tilläts inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2011/12:179, bet. 2012/13:JuU7, rskr. 2012/13:61). Den ändrade bestämmelsen trädde i kraft den 1 januari 2013.

I betänkande 2018/19:JuU28 behandlade justitieutskottet regeringens proposition 2018/19:96 Polisens tillgång till underrättelser från FRA. Regeringen hade föreslagit en ny lag för att Säpo och Noa skulle kunna bestämma inriktningen av signalspaning och ta emot underrättelser med inhämtade uppgifter även om det pågår en förundersökning. Säkerhets- och integritetsskydds nämnden skulle enligt regeringens förslag ha tillsyn över Säpos och Polismyndighetens tillämpning av den nya lagen. Förslagen bedömdes enligt justitieutskottet påtagligt kunna förbättra polisens förmåga att identifiera och motverka hot mot Sveriges säkerhet. Förslagen hade sin bakgrund i en politisk överenskommelse om åtgärder mot terrorism som Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna ingick i juni 2017. Justitieutskottet fann att den föreslagna lagstiftningen var väl avvägd och riksdagen biföll sedermera regeringens lagförslag (prop. 2018/19:96, bet. 2018/19:JuU28, rskr. 2018/19:297).

När det gäller integritetsfrågor har försvarsutskottet 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). Detta har även regeringen bedömt att det kan finnas behov av framöver (se t.ex. skr. 2017/18:70). Utskottet har delat regeringens bedömning att det skulle vara befogat att inom några år genomföra en fördjupad uppföljning av lagstiftningens konsekvenser och betonade att en uppföljning kunde användas som ett viktigt instrument i den ständigt pågående process som syftar till att värna den personliga integriteten vid signalspaning och även

till att garantera en fungerande granskningsverksamhet. Utskottet har lagt stor vikt vid att systemet för att värna den personliga integriteten vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet fungerar på det sätt som avsetts i lagar och förordningar.

I fråga om möjligheten att ge ISP rätt att inrikta signalspaning från FRA gjorde riksdagen ett tillkännagivande till regeringen i mars 2018 om att frågan bör ses över (bet. 2017/18:FöU5, rskr. 2017/18:178–179).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller uppfattningen att signalspaning är ett viktigt verktyg inom försvarsunderrättelseverksamheten samtidigt som det är viktigt att värna den personliga integriteten och en väl fungerande granskningsverksamhet.

Regeringen aviserade i totalförsvarspropositionen för 2021–2025 (prop. 2020/21:30) en bredare utredning om signalspaningslagstiftningen 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. Frågan om ISP:s rätt att inrikta signalspaningen är tänkt att fortsätta beredas inom ramen för ovanstående. Utskottet ser inte skäl att föregripa detta arbete.

Utskottet delar dessutom regeringens bedömning att den bredare hotbilden mot Sverige medför behov av att stärka samverkan mellan säkerhets- och underrättelsetjänsterna för att säkerställa en god gemensam lägesuppfattning över hela hotskalan. Utskottet ser inte skäl att föregripa detta arbete heller.

Samtliga motionsyrkanden inom området avstyrks därmed.

Reservation

En ökad omfattning av signalspaning m.m., punkt 2 (M, KD)

av Pål Jonson (M), Jan R Andersson (M), Mikael Oscarsson (KD), Alexandra Anstrell (M) och Jessika Roswall (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 motionerna
2020/21:2775 av Mikael Oscarsson m.fl. (KD) yrkandena 34 och 35,
2020/21:3447 av Pål Jonson m.fl. (M) yrkandena 2 och 9 samt
2020/21:3815 av Pål Jonson m.fl. (M, KD).

Ställningstagande

Vi menar att en väl fungerande signalspaning måste bedrivas med stor respekt för den personliga integriteten. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) tillsammans med Försvarsunderrättelsesdomstolen och Integritetsskyddsrådet vid Försvarets radioanstalt (FRA) utgör starka garantier för detta.

De lagar och regler som styr signalspaningen måste i sammanhanget vara relevanta och funktionella och beakta det nya säkerhetspolitiska läget. Vi föreslår därför att en helhetsöversyn av signalspaningslagen görs i syfte att identifiera framtida behov. Det kommer att vara av särskild vikt att beakta integritetsaspekterna i den framtida utvecklingen av lagen.

Inom ramen för ovanstående bör det t.ex. övervägas om den nya myndigheten för psykologiskt försvar och Inspektionen för strategiska produkter (ISP) i sin nya roll som kontaktpunkt i EU-samarbetet kring utländska direktinvesteringar ska ha rätt att inrikta signalspaningen. Även övriga relevanta aktörers behov av signalspaning bör kartläggas och analyseras.

När det gäller frågan om signalspaningens omfattning finns det dessutom skäl att se över 2 a § i signalspaningslagen (2008:717) som slår fast att signalspaning är helt förbjuden mellan avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige.

I sammanhanget anser vi att det behöver tas ett helhetsgrepp på organisationen för de svenska underrättelsemyndigheterna och deras samarbete med andra myndigheter för att förbättra möjligheten att fånga upp hot mot Sveriges säkerhet. Det behövs en samordnande funktion för att vid behov kunna aktivera breda och myndighetsgemensamma aktioner mot säkerhetshot i Sverige.

Ett nationellt säkerhetsråd bör ha den samlande funktionen och möjligheten, anser vi.

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

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2020/21:70 Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Följdmotionen

2020/21:3815 av Pål Jonson m.fl. (M, KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att möjliggöra mer omfattande signalspaning och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2020/21

2020/21:2775 av Mikael Oscarsson m.fl. (KD):

34. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att en översyn bör göras av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och tillkännager detta för regeringen.
35. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det bör tillsättas en utredning som analyserar tillgången till utlandsunderrättelser och om underrättelsetjänststrukturen bör förändras eller ej och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3447 av Pål Jonson m.fl. (M):

2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att möjliggöra mer omfattande signalspaning och tillkännager detta för regeringen.
9. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en bred myndighetssamverkan och tillkännager detta för regeringen.