

Försvarsutskottets betänkande 2023/24:FöU11

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – åtgärder med anledning av Europadomstolens dom

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och lagen om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

I propositionen föreslår regeringen lagändringar som syftar till att ta hand om de brister som Europadomstolen funnit i den svenska lagstiftningen om och tillämpningen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024 respektive den 1 januari 2025.

Inga följdmotioner har väckts i ärendet.

Behandlade förslag

Proposition 2023/24:136 Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – åtgärder med anledning av Europadomstolens dom.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	6
Utskottets överväganden.....	7
Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – åtgärder med anledning av Europadomstolens dom.....	7
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	8
Propositionen	8
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	9
1 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	9
2 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.....	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – åtgärder med anledning av Europadomstolens dom

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
2. lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2023/24:136 punkterna 1 och 2.

Stockholm den 21 maj 2024

På försvarsutskottets vägnar

Peter Hultqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Hultqvist (S), Lars Wistedt (SD), Jörgen Berglund (M), Helén Pettersson (S), Johan Andersson (S), Heléne Björklund (S), Anna Starbrink (L), Alexandra Anstrell (M), Hanna Gunnarsson (V), Mikael Larsson (C), Lars Püss (M), Emma Berginger (MP), Gustaf Göthberg (M), Markus Selin (S), Sara-Lena Bjälkö (SD), Ann-Sofie Alm (M) och Yusuf Aydin (KD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Europadomstolen i stor sammansättning fann den 25 maj 2021 i sitt avgörande i målet Centrum för rättvisa mot Sverige (35252/08) att den svenska lagstiftningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i huvudsak är förenlig med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) men slog samtidigt fast att det finns brister i några avseenden. Den 14 juli 2022 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (dir. 2022:120). En del av utredningsuppdraget var att analysera vilka åtgärder som bör vidtas för att ta hand om de brister som Europadomstolen funnit. Till utredaren knöts en parlamentarisk referensgrupp. Utredningen, som tagit namnet Utredningen om Översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, överlämnade i september 2023 sitt delbetänkande Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom (SOU 2023:51). Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag i övriga delar senast den 1 september 2024.

Regeringen beslutade den 29 februari 2024 att begära Lagrådets yttrande över lagförslag som överensstämmer med lagförslagen i propositionen. Lagrådet lämnade förslagen utan erinran.

Bakgrund

Signalspaning i underrättelseverksamhet – nuvarande reglering

Möjligheten att använda signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet regleras framförallt i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (fortsättningsvis signalspaningslagen). Signalspaningsverksamheten är underkastad flera begränsningar, som att den bara får ske i vissa angivna syften och att dess inriktning endast får anges av vissa utpekade aktörer. All inhämtning av elektroniska signaler genom signalspaning kräver även tillstånd från Försvarsunderrättelsesdomstolen. Därutöver har en särskild kontrollmyndighet i uppgift att kontrollera att lagen om signalspaningslagen följs.

Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden. Av 1 § signalspaningslagen framgår att regeringen bestämmer inriktningen för försvarsunderrättelseverksamheten och inom ramen för den inriktningen får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten. I signalspaningslagen finns särskilda bestämmelser om inriktning. Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs enligt 2 §

signalspaningslagen genom inhämtning, bearbetning och analys av information.

Försvarets radioanstalt (FRA) är enligt 2 § förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet en av de myndigheter som ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet. Efter inhämtning genom signalspaning bearbetar och analyserar FRA signalerna och rapporterar resultaten i form av underrättelser till uppdragsgivare och andra berörda myndigheter.

Bestämmelser om FRA:s verksamhet finns utöver i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet även bl.a. i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt. FRA:s uppgifter framgår av förordningen (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt.

Europadomstolens dom

Enligt Europadomstolen finns följande tre brister i den svenska signalspaningslagstiftningen:

1. avsaknaden av en uttrycklig bestämmelse om förstöring av material som inte innehåller personuppgifter
2. avsaknaden av en bestämmelse om att den personliga integriteten ska beaktas när uppgifter avses att överföras till utländska parter
3. avsaknaden av en effektiv efterhandskontroll på begäran av enskild.

När det gäller den första bristen ansåg Europadomstolen att risken för negativa följder för rättigheter enligt artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv i Europakonventionen begränsas av förekomsten av andra bestämmelser som reglerar förstöring av inhämtat material som innehåller personuppgifter.

Avsaknaden av en bestämmelse om att den personliga integriteten ska beaktas när uppgifter avses att överföras till utländska parter kan, menade Europadomstolen, medföra betydande negativa konsekvenser för enskilda eller organisationer. Det finns en risk att uppgifter som kan äventyra rätten till skydd för privatliv och för korrespondens överförs trots att underrättelsevärdet är mycket begränsat. Enligt domstolen kan en sådan överföring leda till en oproportionerlig risk för rättigheterna enligt artikel 8 i Europakonventionen. Det finns vidare inget krav på FRA att bedöma om den utländska mottagaren av underrättelser erbjuder en godtagbar minimnivå av rättssäkerhetsgarantier.

I fråga om den tredje bristen ansåg Europadomstolen att Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhets (Siun) dubbla roll och det förhållande att allmänheten inte erhåller motiverade beslut vid begäran om efterhandskontroll innebär att efterhandskontrollmekanismen försvagas i en sådan omfattning att det kan innebära risker för efterlevnaden av enskildas grundläggande rättigheter.

Europadomstolen bedömde alltså att den svenska lagstiftningen om och tillämpningen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet huvudsakligen möter konventionens krav för vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. De brister som domstolen identifierat kompenseras enligt domstolen dock inte tillräckligt av befintliga rättssäkerhetsgarantier. Europadomstolen fann att den svenska signalspaningsregleringen går utöver bedömningsmarginalen och att den vid en helhetsbedömning inte innehåller tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för att tillhandahålla lämpliga och effektiva garantier mot godtycklighet och missbruk. Europadomstolen ansåg således att det skett en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen.

Av artikel 46 i Europakonventionen följer att de stater som anslutit sig till konventionen förbinder sig att rätta sig efter Europadomstolens slutgiltiga dom i varje mål där de är parter och att Europarådets ministerkommitté har till uppgift att övervaka att domen verkställs. Sedan domen meddelades rapporterar Regeringskansliet enligt propositionen halvårsvis till ministerkommittén vilka åtgärder Sverige vidtagit för att verkställa domen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår ändringar i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt. Lagändringarna syftar till att ta hand om de brister som Europadomstolen funnit i den svenska lagstiftningen om tillämpningen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Förslagen innebär bl.a. följande:

- En bestämmelse införs som innebär att en upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter i vissa fall ska förstöras.
- Ett nytt villkor ställs upp vid överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands som innebär att den personliga integriteten ska beaktas vid sådan överföring.
- Ett nytt beslutandeorgan inrättas i Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten som på begäran av en enskild ska kontrollera om den enskildes meddelanden har inhämtats och, om så är fallet, huruvida det har skett i enlighet med lag samt lämna en motiverad underrättelse om att kontrollen har utförts.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024 respektive den 1 januari 2025.

Utskottets överväganden

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – åtgärder med anledning av Europadomstolens dom

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och lagen om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

Propositionen

I propositionen redogör regeringen för ett antal åtgärder med syftet att ta hand om de brister som Europadomstolen identifierat.

Regeringen föreslår att en bestämmelse införs som innebär att en upptagning eller uppteckning som inte innehåller personuppgifter ska förstöras om innehållet i uppgifterna saknar betydelse för verksamhet som avses i signalspaningslagen.

Vidare föreslås att den registrerades personliga integritet ska beaktas när FRA avser att föra över personuppgifter till ett annat land eller en internationell organisation.

Därtill ska ett nytt särskilt organ inom Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ha till uppgift att utföra kontroll på begäran av en enskild. Den enskilde ska även få en motiverad underrättelse efter utförd kontroll enligt signalspaningslagen.

Den föreslagna lagändringen om ett nytt beslutandeorgan ska träda i kraft den 1 januari 2025 och övriga lagändringar den 1 juli 2024. En begäran om kontroll enligt 10 a § signalspaningslagen som kommit in till kontrollmyndigheten före ikraftträdandet ska lämnas över till beslutandeorganet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar att det inte väckts några följdmotioner med anledning av propositionen. Utskottet anser att riksdagen bör anta regeringens lagförslag av de skäl som anförs i propositionen. Propositionen tillstyrks i sin helhet.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2023/24:136 Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – åtgärder med anledning av Europadomstolens dom:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs att 7 och 10 a §§ lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

En upptagning eller uppteckning av uppgifter som har inhämtats enligt denna lag eller som signalspaningsmyndigheten har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete ska omgående förstöras om innehållet

1. berör en viss fysisk person och 1. har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 §, har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 §,

2. avser uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, eller som omfattas av efterforskningsförbudet i 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen,

3. omfattar uppgifter i sådana meddelanden mellan en person som är misstänkt för brott och hans eller hennes försvarare vilka skyddas enligt 27 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken, eller

4. avser uppgifter lämnade under bikt eller enskild självavård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för syften som anges i 1 § andra stycket.

10 a §²

Kontrollmyndigheten är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning enligt denna lag och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. Kontrollmyndigheten ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts.

Ett särskilt beslutandeorgan i kontrollmyndigheten är skyldigt att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning enligt denna lag och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. Beslutandeorganet ska underrätta den enskilde om att

¹ Senaste lydelse 2021:1173.

² Senaste lydelse 2009:967.

kontrollen har utförts. *Under rättelsen ska innehålla en motivering.*

Beslutandeorganet får besluta att inhämtning avseende den som begärt kontrollen ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med tillstånd som lämnats enligt denna lag.

Ledamöterna i beslutandeorganet utses av regeringen för en bestämd tid. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha motsvarande juridisk erfarenhet. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025 i fråga om 10 a § och i övrigt den 1 juli 2024.

2. Det särskilda beslutandeorganet i kontrollmyndigheten ska efter ikraftträdandet handlägga ärenden enligt 10 a § som har inletts hos kontrollmyndigheten.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 20 § lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

20 §

Personuppgifter som behandlas med stöd av denna lag får föras över till ett annat land eller en internationell organisation endast om det är nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet och

1. överföringen riktas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation,

2. sekretess inte hindrar en överföring, *och*

3. mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna.

2. sekretess inte hindrar en överföring,

3. mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna, *och*

4. *överföringen inte innebär ett oproportionerligt intrång i den registrerades personliga integritet.*

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att överföring får ske även i andra fall än som anges i första stycket 1.

Regeringen får också besluta om sådan överföring i ett enskilt fall.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2024.