



Lag om signalspaning m.m. (förnyad behandling)

Sammanfattning

Utskottet behandlade i juni 2007 i betänkande 2006/07:FöU10 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet proposition 2006/07:63. Riksdagen beslutade med anledning av betänkandet att anta huvuddelen av propositionens lagförslag till lag om ändring i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Riksdagen beslutade också att propositionens förslag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet skulle vila i minst ett år. Utskottet behandlade i ett nytt betänkande 2007/08:FöU14 efter vilandeperioden de förslag i proposition 2006/07:63 som rör signalspaning. Utskottet behandlade också i betänkandet motionsyrkanden från Socialdemokraterna och Miljöpartiet de gröna som väckts om signalspaning under den allmänna motions tiden hösten 2007.

Kammaren beslutade med stöd av 4 kap. 10 § riksdagsordningen den 18 juni 2008 att återförvisa betänkandet till försvarsutskottet för ytterligare beredning.

Utskottet tar därför nu i ett nytt betänkande upp det av kammaren återförvisade ärendet om lag om signalspaning till förnyad beredning.

Konstitutions- och justitieutskotten ansåg i yttranden till försvarsutskottet under våren 2007 att propositionen borde tillstyrkas i sin helhet.

Utskottet har vid sin förnyade beredning av ärendet samma uppfattning som under våren 2007. Utskottet gör dock vissa förtydliganden av sitt tidigare ställningstagande. Detta innebär följande.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Lagen omfattar signalspaning för försvarsunderrättelseändamål, oavsett om signalerna befinner sig i eter eller i tråd. Lagen innehåller flera regler till skydd för den enskildes integritet. Signalspaning sker efter inriktning från regeringen och berörda myndigheter. Ett särskilt tillståndsförfarande införs för myndigheternas inriktningar. Vidare regleras när uppgifter ska förstöras och hur rapportering ska ske. De sökbegrepp som ska användas, liksom att förstöring och rapportering sker i enlighet med lagens bestämmelser, ska kontrolleras i särskild ord-

ning. Den myndighet som kontrollerar verksamheten ska få möjlighet att besluta att inhämtning ska upphöra och inhämtat material förstöras. Vidare inrättas ett integritetsskyddsråd inom Försvarets radioanstalt.

Utskottet anser att regeringen ska meddela närmare föreskrifter i förordningsform om ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer när det gäller

- en precisering av för vilka ändamål signalspaning ska få bedrivas inom ramen för den föreslagna lagstiftningen,
- hur tillämpningen av tillståndsgivningen (inriktning, behov, proportionalitetsbedömning, uppdragsgivare och sökord) ska ske,
- hur förstöring av uppgifter ska genomföras.

Utskottet anser att lagen om signalspaning ska kompletteras på följande sätt:

- att tillstånden enligt signalspaningslagen beslutas av en ny domstolsliknande nämnd,
- att den domstolsliknande nämnden ska fatta beslut om tillstånd för användande av sökbegrepp hänförliga till fysiska personer,
- att regeringen och Regeringskansliet ska ta integritetshänsyn vid sina beslut om inriktningen.

Utskottet anser att regeringen senast under hösten 2008 ska återkomma med förslag till ändringar i signalspaningslagen i dessa delar.

Därutöver ska regeringen

- lämna årliga rapporter till riksdagen,
- redovisa en kontrollstation 2011.

Enligt utskottet ska vidare ett särskilt uppdrag lämnas till Datainspektionen om att fram till kontrollstationen 2011 följa FRA:s verksamhet ur ett integritetsskyddsperspektiv. Till Datainspektionen ska en särskild referensgrupp knytas, med personer som nomineras av riksdagspartierna. Regeringen ska också tillsätta en kommitté som utifrån ska följa FRA:s verksamhet generellt från ett integritetsperspektiv fram till kontrollstationen. Kommittén ska bestå av parlamentariker. Kommittén ska tillsätta ett integritetsombud, som har till uppgift att vid tillståndsprövningen bevaka integriteten för personer bosatta i Sverige.

Vad utskottet anför om ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening.

Därmed förstärks enligt utskottet skyddet för enskilda personer ytterligare utöver regeringens förslag.

Utskottet tillstyrker vidare regeringens lagförslag om nya regler i lagen om elektronisk kommunikation och de delar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet som hänger ihop med signalspaningslagen.

Utskottet föreslår att lagarna träder i kraft den 1 januari 2009. Bestämmelsen om skyldighet för operatörer som äger tråd att överföra signaler till samverkanspunkter föreslås dock gälla fr.o.m. den 1 oktober 2009.

Utskottet föreslår att motionerna avslås.

I betänkandet finns en reservation (s, v, mp) och ett särskilt yttrande (s, v, mp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	5
Redogörelse för ärendet	6
Ärendet och dess beredning	6
Propositionens huvudsakliga innehåll	7
Utskottets överväganden	8
Propositionen	9
Motionerna	11
Utskottets ställningstagande	12
Reservation	18
Lagförslagen (s, v, mp)	18
Särskilt yttrande	19
Lagförslagen (s, v, mp)	19
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	20
Propositionen	20
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2007	20
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	21
<i>Bilaga 3</i>	
Justitieutskottets yttrande 2006/07:JuU1y	28
<i>Bilaga 4</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande 2006/07:KU2y	36
<i>Bilaga 5</i>	
Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07:KU25	53

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Lagförslagen

Riksdagen antar regeringens förslag till

a) lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet såvitt avser 2 § andra stycket andra meningen,

b) lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,

c) lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation,

med den ändringen att tidpunkten för ikraftträdandet av lagarna bestäms till den 1 januari 2009 och att bestämmelsen om skyldighet för operatörer som äger tråd att överföra signaler till samverkanspunkter enligt 6 kap. 19a § ska tillämpas första gången den 1 oktober 2009 och tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet anför om rättssäkerhets- och kontrollmekanismer.

Därmed bifaller riksdagen delvis proposition 2006/07:63 i denna del och avslår motionerna

2007/08:Ju446 av Mehmet Kaplan m.fl. (mp) yrkande 2 och

2007/08:Fö261 av Anders Karlsson m.fl. (s) yrkande 14.

Reservation (s, v, mp)

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 18 juni 2008

På försvarsutskottets vägnar

Anders Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Karlsson (s), Rolf Gunnarsson (m), Karin Enström (m), Peter Jonsson (s), Nils Oskar Nilsson (m), Staffan Danielsson (c), Michael Hagberg (s), Allan Widman (fp), Mats Berglind (s), Isabella Jernbeck (m), Åsa Lindestam (s), Else-Marie Lindgren (kd), Rolf K Nilsson (m), Inger Jarl Beck (s), Rosita Runegrund (kd), Peter Rådberg (mp) och Alice Åström (v).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Utskottet behandlade i juni 2007 i betänkande 2006/07:FöU10 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet proposition 2006/07:63.

Riksdagen beslutade den 14 juni 2007 (rskr. 2006/07:208) att regeringens förslag till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och lag om ändring i lagen om elektronisk kommunikation, såvitt avser 6 kap. 21 §, skulle hänvisas till försvarsutskottet för att där vila i minst tolv månader från den 11 juni 2007. Riksdagen avslog samtliga motionsförslag. Riksdagen beslutade samma dag att hänvisa regeringens lagförslag i övrigt till konstitutionsutskottet för prövning om 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen var tillämpligt. Konstitutionsutskottets prövning framgår av bet. 2006/07:KU25 som redovisas i bilaga 5.

Riksdagen beslutade den 20 juni 2007 (rskr. 2006/07:226) att regeringens förslag till lag om ändring i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet, såvitt avser 2 § andra stycket andra meningen, och lagförslaget om lag om ändring i lagen om elektronisk kommunikation, såvitt avser 6 kap. 19 a §, skulle hänvisas till försvarsutskottet för att där vila i minst tolv månader från den 11 juni 2007. Riksdagen beslutade samtidigt att huvuddelen av regeringens lagförslag om ändring i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet skulle antas. Vidare antog riksdagen att en ny bestämmelse i sekretesslagen.

Utskottet behandlade i betänkande 2007/08:FöU14 de förslag i proposition 2006/07:63 som riksdagen beslutat ska vila i minst ett år. Kammaren beslutade med stöd av 4 kap. 10 § riksdagsordningen den 18 juni 2008 att återförvisa betänkandet till försvarsutskottet för ytterligare beredning. Utskottet tar därför nu i ett nytt betänkande upp det av kammaren återförvisade ärendet om lag om signalspaning till förnyad beredning.

Propositionens förslag till riksdagsbeslut i sin helhet finns i bilaga 1. Propositionens lagförslag i sin helhet i finns i bilaga 2.

Utskottet behandlar också två motioner som väckts om signalspaning under den allmänna motionstiden hösten 2007. Förslagen i motionerna redovisas i bilaga 1.

Justitie- och konstitutionsutskotten yttrade sig i ärendet under våren 2007. Yttrandena redovisas i bilagorna 3 och 4.

Utskottet har i april 2007 som ett led i sin beredning genomfört en offentlig utfrågning med Försvarsdepartementet, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt samt andra berörda myndigheter, företag och organisationer. Vidare har generaldirektören för Försvarets radioanstalt Ingvar Åkesson i maj 2008 lämnat en särskild redovisning för utskottet och svarat på frågor.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Ändringarna innebär att mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten anpassas från yttre militära hot till yttre hot och att det uttryckligen anges att verksamheten endast får avse utländska förhållanden. Vidare förtydligas gränsdragningen mellan polisiär verksamhet och försvarsunderrättelseverksamhet. Det föreslås också tydligare regler om inriktning och rapportering av underrättelser samt att samhällets funktioner för inriktning och kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten ska förstärkas.

I propositionen föreslås också en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Lagen omfattar signalspaning för försvarsunderrättelseändamål, oavsett om signalerna befinner sig i etern eller i tråd. Förslaget innehåller flera regler till skydd för den enskildes integritet. Signalspaning utförs efter inriktning från regeringen och berörda myndigheter. Ett särskilt tillståndsförfarande föreslås för myndigheternas inriktningar. Vidare föreslås regler om när uppgifter ska förstöras och hur rapportering ska ske. De sökbegrepp som ska användas, liksom att förstöring och rapportering görs i enlighet med lagens bestämmelser, ska kontrolleras i särskild ordning. Den myndighet som kontrollerar verksamheten föreslås få möjlighet att besluta att inhämtning ska upphöra och inhämtat material förstöras. Vidare föreslås att ett integritetsskyddsråd inrättas.

För att möjliggöra inhämtning av signaler i elektronisk form föreslås vissa nya regler i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

I propositionen föreslås också en ny bestämmelse i sekretesslagen (1980:100). Den nya bestämmelsen innebär att sekretess ska gälla hos Försvarsmakten i försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten samt hos Försvarets radioanstalt i försvarsunderrättelse- och säkerhetsverksamheten för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

Regeringen har inhämtat Lagrådets yttrande och därefter i allt väsentligt utformat lagförslagen i enlighet med vad Lagrådet förordat.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag till beslut

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Utskottet anser att regeringen ska meddela närmare föreskrifter i förordningsform om ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer när det gäller en precisering av för vilka ändamål signalspaning ska få bedrivas inom ramen för den föreslagna lagstiftningen, hur tillämpningen av tillståndsgivningen (inriktning, behov, proportionalitetsbedömning, uppdragsgivare och sökord) ska ske, hur förstöring av uppgifter ska genomföras. Utskottet anser vidare att lagen om signalspaning ska kompletteras på följande sätt: att tillstånden enligt signalspaningslagen beslutas av en ny domstolsliknande nämnd, att den domstolsliknande nämnden ska fatta beslut om tillstånd för användande av sökbegrepp hänförliga till fysiska personer och att regeringen och Regeringskansliet ska ta integritetshänsyn vid sina beslut om inriktningen. Utskottet anser att regeringen senast under hösten 2008 ska återkomma med förslag till ändringar i signalspaningslagen i dessa delar. Därutöver ska regeringen lämna årliga rapporter till riksdagen och redovisar en kontrollstation 2011. Enligt utskottet ska vidare ett särskilt uppdrag lämnas till Datainspektionen om att fram till kontrollstationen 2011 följa FRA:s verksamhet ur ett integritetsskyddsperspektiv. Till Datainspektionen ska en särskild referensgrupp knytas, med personer som nomineras av riksdagspartierna. Regeringen ska också tillsätta en kommitté som utifrån ska följa FRA:s verksamhet generellt från ett integritetsperspektiv fram till kontrollstationen. Kommittén ska bestå av parlamentariker. Kommittén ska tillsätta ett integritetsombud, som har till uppgift att vid tillståndsprövning bevaka integriteten för personer bosatta i Sverige. Vad utskottet anför om ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening. Därmed förstärks skyddet för enskilda personer ytterligare utöver regeringens förslag.

Utskottet tillstyrker dessutom regeringens lagförslag om nya regler i lagen om elektronisk kommunikation och den del av lagen om försvarsunderrättelseverksamhet som syftar på signalspaningslagen.

Utskottet föreslår att lagarna träder i kraft den 1 januari 2009. Bestämmelsen om skyldighet för operatörer som äger tråd att överföra signaler till samverkanspunkter föreslås dock gälla fr.o.m. den 1 oktober 2009.

Utskottet avstyrker motionerna.

Jämför reservation (s, v, mp) och särskilt yttrande (s, v, mp).

Propositionen

Signalspaning

Regeringen föreslår att den myndighet som regeringen bestämmer ska få bedriva signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet oavsett om signalerna befinner sig i eter eller i kabel, dvs. är trådburna. Detta ska regleras i en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Regeringen föreslår att inhämtning av signaler i elektronisk form vid signalspaning ska få ske i försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska endast få ske i de fall regeringen eller, enligt regeringens bestämmande, en myndighet närmare bestämt inriktningen av signalspaningen.

Om det är nödvändigt för försvarsunderrättelseverksamheten får den myndighet som regeringen bestämmer inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning även för att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamheten.

Regeringen föreslår att inhämtning via tråd endast får avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör. Regeringen föreslår att inhämtning av signaler i tråd ska ske automatiserat. Sådan inhämtning ska endast få avse signaler som identifierats genom sökbegrepp. När automatiserad inhämtning utnyttjas för andra signaler än sådana som förmedlas i tråd ska också sökbegrepp användas för att identifiera signalerna.

Regeringen föreslår att signalspaningsverksamhet som bedrivs i syfte att utveckla signalspaningsmyndighetens inhämtningsförmåga ska inriktas av regeringen. Inriktning som avser signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten ska inte få avse endast en viss fysisk person. Regeringens beslut om inriktning av signalspaningsverksamheten ska föregås av samråd med den myndighet som lämnar tillstånd till myndigheters närmare inriktning av verksamheten.

Underrättelser ska rapporteras enligt vad som föreskrivs i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Den myndighet som regeringen bestämmer får samarbeta med andra länder och organisationer för att kunna följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamheten.

Regeringen föreslår att de trådgående operatörerna ska överföra all trafik som förs över Sveriges gräns till särskilda samverkanspunkter. Samverkanspunkter väljs av de trådgående operatörerna och ska anmälas av dem till den myndighet som regeringen bestämmer. Samtliga operatörer som för signaler i tråd över Sveriges gräns ska lämna sådan information de innehar som gör det enklare att ta hand om signalerna. Regeringen eller

tillsynsmyndigheten enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation får meddela föreskrifter om samverkanspunkter. Samtliga operatörer ska utföra uppgiften så att verksamheten inte röjs.

Tystnadsplikt för samtliga operatörer ska gälla för uppgift som hänförs till angelägenhet som avser inhämtning av signaler i elektronisk form enligt förslaget till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Regeringen föreslår att sökbegrepp ska utformas och användas så att de medför ett så begränsat intrång som möjligt i den personliga integriteten. Sökbegrepp får inte vara direkt hänförliga till en viss fysisk person om det inte är av synnerlig vikt för verksamheten.

Regeringen föreslår att de myndigheter som enligt regeringens bestämmande får ge närmare inriktning för signalspaningsverksamheten först ska få tillstånd av tillståndsmyndigheten. Tillstånd ska inte krävas för inriktning som anges av regeringen eller Regeringskansliet. I brådskande fall får inriktningen ges utan tillstånd, men ska då omedelbart anmälas till tillståndsmyndigheten. Om myndigheten finner att det saknas förutsättningar för tillstånd, ska signalspaningsmyndigheten underrättas och inhämtningen omedelbart avbrytas.

Ett tillstånd ska gälla i högst sex månader och ska efter förnyad prövning kunna förlängas med högst sex månader i taget.

Tillstånd får endast lämnas för inriktning som avser sådan verksamhet för vilken signalspaning får bedrivas och som är förenlig med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Tillstånd får endast lämnas om syftet med inriktningen väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med inriktningen kan innebära och detta syfte inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Tillstånd får inte lämnas om inriktningen endast avser en viss fysisk person.

Tillstånd ska prövas i en enhet inom tillståndsmyndigheten vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Regeringen föreslår att upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats genom signalspaning omgående ska förstöras om innehållet

- berör en viss fysisk person och har bedömts sakna betydelse för den verksamhet som regleras i lagen,
- avser uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, eller som omfattas av efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen eller
- omfattar uppgifter i meddelanden som avses i 27 kap. 22 § rättegångsbalken.

Rapportering av underrättelser som inhämtats genom signalspaning och som berör en viss fysisk person får endast avse förhållanden som är av betydelse för ändamålet med verksamheten såsom den formulerats i 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Regeringen föreslår att försvarsunderrättelseverksamheten ska kontrolleras av den myndighet som regeringen bestämmer.

Myndigheten ska kontrollera att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet följs och särskilt granska användning av sökbegrepp, förstöring av uppgifter och rapportering enligt den lagen.

Myndigheten ska få besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med lagen eller annars utgör ett intrång i enskildas rättigheter som inte står i rimlig proportion till syftet med verksamheten.

Beslut om att inhämtning ska upphöra eller inhämtat material förstöras ska fattas av en enhet inom myndigheten vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen. Ledamöterna får inte vara desamma som prövar frågor om tillstånd.

Inom signalspaningsmyndigheten ska det finnas ett råd med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Rådets ledamöter utses av regeringen för viss tid. Rådet ska rapportera sina iakttagelser till signalspaningsmyndighetens ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, till kontrollmyndigheten.

Motionerna

Anders Karlsson m.fl. (s) framhåller i *kommittémotion 2007/08:Fö261* att det är av stor vikt att Sverige har en väl fungerande underrättelseverksamhet för att upprätthålla vår alliansfrihet och säkerställa Sveriges säkerhet. I dag handlar säkerhetspolitik om att ha förmåga att möta ett brett spektrum av tänkbara hot, risker och påfrestningar mot samhället. Vi behöver säkerställa landets säkerhet men också säkerheten för de svenska män och kvinnor som deltar i internationella uppdrag för att trygga fred och säkerhet. Det är av största vikt att underrättelseverksamheten anpassas så att den kan möta dagens och framtidens hotbild. Men det får inte ske på ett sådant sätt att den sammanblandas med civila myndigheters ansvar och verksamhet på ett negativt sätt. Det sätt som försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs på rymmer en möjlighet till starkt integritetskränkande åtgärder riktade mot enskilda, vilket kräver kraftfulla rättssäkerhetsgarantier och ett långtgående integritetsskydd. Det är av stor vikt att medborgarna har

förtroende för försvarsunderrättelseverksamheten. Riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening vad som anförs om bristerna i försvarsunderrättelseverksamheten (*yrkande 14*).

Mehmet Kaplan m.fl. (mp) framhåller i *kommittémotion 2007/08:Ju446* att en minoritet i riksdagen lyckades i våras tillsammans med Miljöpartiet bordlägga regeringens förslag om generell kabelspaning för Försvarets radioanstalt. Miljöpartiet de gröna motsätter sig förslaget därför att vi ser stora risker för den enskildes integritet med det kommande förslaget om att kunna registrera all telefon- och e-posttrafik som passerar landets gränser (*yrkande 2*).

Utskottets ställningstagande

Utskottet behandlade i betänkande 2006/07:FöU10 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet i juni 2007 regeringens lagförslag i proposition 2006/07:63 om bl.a. ändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Riksdagen beslutade i juni 2007 att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt ändringen i lagen om elektronisk kommunikation och den del av lagen om försvarsunderrättelseverksamhet som hänger ihop med signalspaningslagen skulle vila i minst ett år.

Riksdagen antog samtidigt i juni 2007 de ändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet som innebär att mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten anpassas från yttre militära hot till yttre hot och att det uttryckligen anges att verksamheten endast får avse utländska förhållanden. Vidare gjordes det i lagen ett förtydligande av gränsdragningen mellan polisiär verksamhet och försvarsunderrättelseverksamhet. Riksdagen antog också en ändring i sekretesslagen.

Utskottet behandlar här i ett nytt betänkande de delar av lagförslagen i proposition 2006/07:63 om signalspaning som riksdagen beslutat ska vila i minst ett år. Utskottet har vid sin förnyade beredning av ärendet samma uppfattning som under våren 2007. Utskottet gör dock vissa förtydliganden i sitt tidigare ställningstagande. Detta redovisas i det följande.

Regeringen lämnar i proposition 2006/07:63 förslag till en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten. Lagens innebörd är i korthet att signalspaning för försvarsunderrättelseändamål ska få ske, oavsett om signalerna befinner sig i etern eller i tråd. Förslaget innehåller flera regler till väsentligt ökat skydd för den enskildes integritet. Signalspaning utförs efter inriktning från regeringen och berörda myndigheter. Ett särskilt tillståndsförfarande föreslås för myndigheternas inriktningar. Vidare föreslås regler om när uppgifter ska förstöras och hur rapportering ska gå till. De sökbegrepp som ska användas, liksom att förstöring och rapportering görs i enlighet med lagens bestämmelser, ska kontrolleras i särskild ordning. Den myndighet som kontrollerar verksamheten föreslås

få möjlighet att besluta att inhämtning ska upphöra och inhämtat material förstöras. Vidare föreslås att ett integritetsskyddsråd inrättas inom Försvarets radioanstalt.

Utskottet konstaterar att Försvarets radioanstalt bedriver signalspaning på flera olika sätt och inom olika områden enligt den inriktning som regeringen, Försvarmakten och övriga uppdragsgivare anger. Signalspaningen syftar bl.a. till att förvarna om förhållanden i omvärlden som kan påverka landet i säkerhets- och utrikespolitiska och militära hänseenden. Den genomförs som kommunikationssignalspaning (KOS) mot utländsk radiokommunikation och som teknisk signalspaning (TES) mot t.ex. radarsignaler. Signalspaningen sker från stationer på svenskt territorium och från flygplan och fartyg.

Kommunikationsspaning riktas mot såväl civila som militära eterburna signaler över kommunikationssatelliter och jordbundna system, t.ex. radiolänkar. Den sändande källans läge bestäms med hjälp av pejlanläggningar. Avsikten är att kartlägga såväl intentioner hos olika internationella aktörer som militära förbands beredskap och organisation m.m. I allt större utsträckning har signalspaningen utvecklat en förmåga att följa de nya hoten som terrorism och gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Teknisk signalspaning riktas mot signaler med andra syften än kommunikation, främst mot radar- och navigeringssystem. Denna form av spaning används i huvudsak för att utvinna teknisk information. Syftet är t.ex. att identifiera och lägesbestämma främmande flygplan och fartyg, att ge information om främmande vapensystems prestanda och att varna för potentiella hot mot egna vapensystem. Den tekniska signalspaningen är också en grund för den egna offensiva förmågan till telekrigföring, dvs. verksamhet som innebär utnyttjande av elektroniska stridsmedel för att påverka motståndaren eller som syftar till att minska effekterna av motståndarens utnyttjande av elektronisk utrustning. Försvarets radioanstalt förser Försvarmakten med aktuella signalreferensbibliotek, som kan utnyttjas i varnar- och motmedelssystem, t.ex. på örlogsfartyg och i militära flygplan, vilket har stor betydelse vid svenskt deltagande i internationell verksamhet.

Utskottet konstaterar vidare att Försvarets radioanstalt för närvarande, inom ramen för den kommunikationsspaning som myndigheten bedriver, genomför signalspaning i etern. Den tekniska utvecklingen när det gäller överföring av alla typer av signaler, t.ex. telefoni eller dataöverföring, har inneburit att överföringen numera till stor del görs genom tråd (kabel). Försvarets radioanstalt har inte tillstånd att inhämta den information som förs i tråd. Utskottet delar regeringens uppfattning att det till stöd för Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik är viktigt att ge signalspaningen tillgång till såväl eter- som trådburen kommunikation.

Utskottet fäster vid sitt ställningstagande till förslaget om signalspaning synnerligen stor vikt vid hur skyddet för den enskildes integritet uppfylls. Regeringen lämnar också flera förslag om detta. Utskottet konstaterar i detta sammanhang att Lagrådet i sitt yttrande över lagrådsremissen om

regeringens lagförslag anförde följande om skyddet för personlig integritet: ”Med de kompletteringar som Lagrådet föreslår utformas regelsystemet så, att det får anses innebära att en godtagbar balans nåtts mellan enskildas grundlags- och konventionsskyddade krav på skydd mot intrång i privatlivet och det allmännas rätt och skyldighet att svara för att nationella säkerhetsintressen kan tillvaratas.” Förslagen som Lagrådet lämnade har sedan tagits in i propositionens lagförslag.

Konstitutionsutskottet har i sitt yttrande till försvarsutskottet anfört följande om integritetsfrågorna.

En förutsättning för att ett så allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och den grundlagsskyddade rätten till förtroligt meddelande som det här är fråga om ska kunna godtas är enligt 2 kap. 12 § regeringsformen att det är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En annan förutsättning är att ingreppet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med det. Enligt artikel 8 punkt 2 i Europakonventionen får inskränkningar i skyddet göras genom lag om det är ägnat att tillgodose allmänna och enskilda intressen, som statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning och brott. Enligt utskottets mening får de nya säkerhetshot och risker som uppkommit under senare decennier liksom den tekniska utvecklingen anses utgöra sådana omständigheter som gör att en utökning av utrymmet för ingrepp i den personliga integriteten och rätten till förtroligt meddelande kan vara godtagbar under förutsättning att det ges tillräckliga garantier för rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten.

Utskottet vill understryka att de ingrepp som nu föreslås är av så känslig karaktär att integritetsskyddet och kontrollmekanismerna bör vara mycket starka. Vad regeringen föreslagit i detta avseende får anses innebära att det uppnås en balans som är godtagbar, även om det inte kan bortses från att det kan finnas ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer som är värdefulla och som skulle innebära ytterligare marginal i förhållande till de skilda minimikrav som Europadomstolen uppställer.

Försvarsutskottet delar konstitutionsutskottets uppfattning och återkommer ytterligare till integritetsfrågorna i det följande.

Regeringen anger i propositionen för vilka *ändamål* signalspaning ska få bedrivas. Inhämtnings ska få göras av uppgifter av relevans för att kartlägga militära hot mot landet och förhållanden som är relevanta för svenskt deltagande i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser samt kartläggning under pågående insatser av hot mot svensk personal eller svenska intressen i övrigt. Vidare får inhämtningen avse strategisk kartläggning av internationell terrorism eller annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen. Signalspaning ska också få bedrivas för att kartlägga utveckling och spridning av massförstörelsevapen och krigsmateriel, yttre hot mot samhällets tekniska infrastrukturer i form av t.ex. kvalificerade IT-relaterade hot, konflikter utomlands med konsekvenser för internationell säkerhet och internationella företeelser i övrigt av betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Det är dock inte försvarsunderrättelseverksamhetens uppgift att kartlägga verksamheten i operativt brottsbekämpande syfte. Utskottet till-

styrker vad regeringen anför om för vilka ändamål signalspaning ska få genomföras och anser att redovisningen av detta också sätter gränser för intrång i den personliga integriteten. Utskottet förutsätter att regeringen återkommer och redovisar för riksdagen då behov uppkommer att ändra uppgifterna för signalspaningen.

Regeringen föreslår att de myndigheter under regeringen som ska inrikta verksamheten måste inhämta *tillstånd* om detta. Tillstånd lämnas av den myndighet som regeringen bestämmer. Myndigheten ska vara fristående från signalspaningsmyndigheten. Prövning av tillstånd ska göras i en enhet inom myndigheten vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen. Regeringens och Regeringskansliets inriktning av signalspaningen kräver enligt propositionen inte något tillstånd. Däremot ska denna inriktning föregås av samråd med den myndighet som ger tillstånd till signalspaningens inriktning från myndigheterna. Utskottet anser det viktigt att det vid tillståndsgivningen klart framgår att den ska gälla inriktning, beskrivning av behovet, proportionalitetsbedömning och även att det framgår vem som är uppdragsgivare. Utskottet anser också att den inriktande myndigheten i sina ansökningar om tillstånd till inriktning ska ange de sökbegrepp som den vid tidpunkten för ansökan kan förutse kommer att läggas till grund för inhämtningen. Utskottet har i övrigt ingen erinran mot vad regeringen anför om inriktning och tillståndsgivning för signalspaningen.

Regeringen föreslår vidare att en särskild myndighet ska kontrollera att signalspaningslagen följs. Kontrollen ska särskilt avse granskning av sökbegrepp, *förstöring* av uppgifter och rapportering. Utskottet förutsätter att regeringen meddelar närmare föreskrifter om förstöring av uppgifter så att dessa inte kan återskapas. Beslut om att inhämtning ska upphöra och uppgifter förstöras fattas av en enhet inom myndigheten, vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter utses efter förslag av partigrupperna i riksdagen. Utskottet vill vid sina ställningstaganden till lagen om signalspaning erinra om vikten av att beslutsfattandet om tillståndsgivningen och kontrollverksamheten organisatoriskt skiljs åt.

Utskottet anser också att regeringen en gång om året ur ett integritets-skyddsperspektiv ska *redovisa* den granskning av verksamheten som gjorts enligt lagen om signalspaning. Utskottet avser att fortsätta att noggrant följa tillämpningen av signalspaningslagen. Regeringen bör därför i en s.k. *kontrollstation* år 2011 lämna en redovisning till riksdagen om hur lagen fungerat ur ett integritetsskyddsperspektiv. Utskottet anser att regeringen ska meddela närmare föreskrifter i förordningsform när det gäller

- en precisering av för vilka ändamål signalspaning ska få bedrivas inom ramen för den föreslagna lagstiftningen,

- hur tillämpningen av tillståndsgivningen (inriktning, behov, proportionalitetsbedömning, uppdragsgivare och sökord) ska ske,
- hur förstöring av uppgifter ska genomföras.

Utskottet anser vidare att lagen om signalspaning ska kompletteras på följande sätt:

- att tillstånden enligt signalspaningslagen beslutas av en ny domstolsliknande nämnd,
- att den domstolsliknande nämnden ska fatta beslut om tillstånd för användande av sökbegrepp hänförliga till fysiska personer,
- att regeringen och Regeringskansliet ska ta integritetshänsyn vid sina beslut om inriktningen.

Utskottet anser att regeringen senast under hösten 2008 ska återkomma med förslag till ändringar i signalspaningslagen i dessa delar.

Därutöver ska regeringen

- lämna årliga rapporter till riksdagen,
- redovisar en kontrollstation 2011.

Enligt utskottet ska vidare ett särskilt uppdrag lämnas till Datainspektionen om att fram till kontrollstationen 2011 följa FRA:s verksamhet ur ett integritetsskyddsperspektiv. Till Datainspektionen ska en särskild referensgrupp knytas, med personer som nomineras av riksdagspartierna. Regeringen ska också tillsätta en kommitté som utifrån ska följa FRA:s verksamhet generellt från ett integritetsperspektiv fram till kontrollstationen. Kommittén ska bestå av parlamentariker. Kommittén ska tillsätta ett integritetsombud, som har till uppgift att vid tillståndsprövning bevaka integriteten för personer bosatta i Sverige.

Vad utskottet anför om ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer bör riksdagen tillkännage för regeringen som sin mening. Därmed förstärks enligt utskottet skyddet för enskilda personer ytterligare utöver regeringens förslag. Utskottet utesluter inte att det i framtiden kan införas ytterligare sådana åtgärder för att förstärka skyddet för enskilda personer. Med det anförda kan utskottet ställa sig bakom vad regeringen föreslår om kontrollen av signalspaningsverksamheten.

Utskottet tillstyrker regeringens lagförslag om nya regler i lagen om elektronisk kommunikation och den del av lagen om försvarsunderrättelseverksamhet som hänger ihop med signalspaningslagen. Detta är en följd av utskottets ställningstagande till regeringens förslag om lag om signalspaning.

Den förnyade beredningen av ärendet efter vilandeperioden innebär att ikraftträdandetidpunkterna måste skjutas framåt i tiden. Lagstiftningen bör således enligt utskottet träda i kraft den 1 januari 2009 och bestämmelsen om skyldighet för operatörer som äger tråd att överföra signaler till samverkanspunkter bör träda i kraft den 1 oktober 2009.

I sina yttranden till försvarsutskottet under våren 2007 ansåg konstitutions- och justitieutskotten att propositionen i sin helhet borde tillstyrkas.

Med anledning av vad utskottet framhållit och mot bakgrund av konstitutions- och justitieutskottens yttranden föreslås att riksdagen *antar* regeringens lagförslag som rör signalspaning. Utskottet föreslår också som en följd av sitt ställningstagande att riksdagen *avslår* motionerna.

Reservation

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

Lagförslagen (s, v, mp)

av Anders Karlsson (s), Peter Jonsson (s), Michael Hagberg (s), Mats Berglind (s), Åsa Lindestam (s), Inger Jarl Beck (s), Peter Rådberg (mp) och Alice Åström (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag till

- a) lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet såvitt avser 2 § andra stycket andra meningen,
- b) lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
- c) lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna

2007/08:Ju446 av Mehmet Kaplan m.fl. (mp) yrkande 2 och

2007/08:Fö261 av Anders Karlsson m.fl. (s) yrkande 14 och

avslår proposition 2006/07:63 i denna del.

Ställningstagande

Vi anser att beredningen av ärendet inte varit så grundlig som en fråga av denna karaktär kräver. De rättssäkerhets- och kontrollmekanismer som föreslås är otillräckliga. Lagförslagen bör därför avslås.

Särskilt yttrande

Lagförslagen (s, v, mp)

Anders Karlsson (s), Peter Jonsson (s), Michael Hagberg (s), Mats Berglind (s), Åsa Lindestam (s), Inger Jarl Beck (s), Peter Rådberg (mp) och Alice Åström (v) anför:

För andra gången kommer regeringen till riksdagen med lagen om signalspaning m.m. En lag som oppositionen redan för ett år sedan konstaterade innehöll brister på integritetsskyddsområdet och därför vilandeförklarade i ett år. Regeringen har under ett års tid inte tagit något initiativ för att komma till en blocköverskridande lösning.

De justeringar av betänkandet som tillkommit efter utskottsbehandlingen kan inte sägas utgöra en tillräcklig genomlysning och korrigerings av förslaget. Detta lagförslag är helt identiskt med det tidigare förslaget. Vi menar att det är ett hafsverk som den borgerliga majoriteten nu försöker forcera igenom. Några remissinstanser har inte hörts varpå detta måste anses som ett högst tvivelaktigt förslag på ett mycket viktigt område.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet:

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet,
2. lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
3. lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Propositionen behandlas såvitt avser signalspaning.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2007

2007/08:Ju446 av Mehmet Kaplan m.fl. (mp):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att av rättssäkerhetsskäl avvisa kommande förslag från regeringen om kabelspaning för Försvarets radioanstalt.

2007/08:Fö261 av Anders Karlsson m.fl. (s):

14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om bristerna i försvarsunderrättelseverksamheten.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet

Häri genom föreskrivs att 1–5 §§ lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas *för att kartlägga yttre militära hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik.* I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete *och att, enligt vad regeringen närmare bestämmer, medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred.*

Regeringen skall bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning.

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas av *Försvarsmakten och de andra myndigheter som regeringen bestämmer.*

Uppgifterna som anges i 1 § skall fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Analyser av hotbilder och bedömningar i underrättelsefrågor skall rapporteras till Regeringskansliet och andra berörda myndigheter.

Föreslagen lydelse

1 §

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas *till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet.* I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. *Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden.*

Regeringen skall bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. *Inom ramen för denna inriktning får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten.*

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas av *den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.*

2 §

Verksamheten enligt 1 § skall fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Underrättelser skall rapporteras till berörda myndigheter.

I verksamheten används teknisk och personbaserad inhämtning. Vissa bestämmelser om teknisk inhämtning finns i lagen (2007:000) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

3 §

De myndigheter som skall bedriva försvarsunderrättelseverksamhet får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer.

Den eller de myndigheter som skall bedriva försvarsunderrättelseverksamhet får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer.

4 §

Försvarsunderrättelseverksamheten får inte avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Inom försvarsunderrättelseverksamheten får det inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får dock de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

5 §

En särskild nämnd under regeringen skall ha insyn i försvarsunderrättelseverksamheten enligt vad regeringen närmare föreskriver.

Den myndighet som regeringen bestämmer skall kontrollera försvarsunderrättelseverksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

2 Förslag till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet får den myndighet som regeringen bestämmer (*signalspaningsmyndigheten*) inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast ske i de fall regeringen eller, enligt regeringens bestämmande, en myndighet närmare bestämt inriktningen av signalspaningen.

Om det är nödvändigt för försvarsunderrättelseverksamheten får signaler i elektronisk form inhämtas vid signalspaning även för att

1. följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet, samt
2. fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamhet enligt denna lag.

2 § Inhämtning som sker i tråd får endast avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör.

3 § Inhämtning av signaler i tråd skall ske automatiserat. Sådan inhämtning får endast avse signaler som identifierats genom sökbegrepp. Även vid annan automatiserad inhämtning skall sökbegrepp användas för identifiering av signaler.

Sökbegreppen skall utformas och användas så att de medför ett så begränsat intrång som möjligt i den personliga integriteten. Sökbegreppen får inte vara direkt hänförliga till en viss fysisk person om det inte är av synnerlig vikt för verksamheten.

4 § I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan verksamhet. En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.

Regeringen bestämmer inriktningen av den verksamhet som bedrivs enligt 1 § andra stycket.

Regeringens beslut om inriktning av signalspaningsverksamheten skall föregås av samråd med den myndighet som avses i 6 §.

5 § För en myndighets närmare inriktning av signalspaning enligt 1 § första stycket krävs tillstånd, om inte inriktningen har angetts av regeringen eller Regeringskansliet. Ett tillstånd får ges för högst sex månader från dagen för beslutet och kan efter förnyad prövning förlängas med högst sex månader i taget.

Tillstånd får endast ges för inriktning som är förenlig med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Tillstånd får endast lämnas om syftet med inriktningen väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med inriktningen kan innebära och detta

syfte inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Tillstånd får inte lämnas om inriktningen endast avser en viss fysisk person.

I brådskande fall får inriktning anges utan att tillstånd har lämnats. Inriktningen skall då omedelbart anmälas till den myndighet som skall lämna tillstånd. Finner tillståndsmyndigheten att det saknas förutsättningar för tillstånd, skall signalspaningsmyndigheten underrättas. Verksamheten med anledning av inriktningen skall då omedelbart avbrytas.

6 § Tillstånd enligt 5 § lämnas av den myndighet som regeringen bestämmer. Myndigheten skall vara fristående från signalspaningsmyndigheten. Prövning av tillstånd skall ske i en enhet inom myndigheten vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter skall utses bland personer som föreslagits av parti-grupperna i riksdagen.

7 § Upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats enligt denna lag skall omgående förstöras om innehållet

1. berör en viss fysisk person och 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. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen, eller

3. omfattar uppgifter i meddelanden som avses i 27 kap. 22 § rättegångsbalken.

8 § Underrättelser med uppgifter som inhämtats enligt denna lag skall rapporteras till berörda myndigheter i enlighet med vad som föreskrivs i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Om uppgifterna berör en viss fysisk person, får rapporteringen endast avse förhållanden som är av betydelse i de hänseenden som anges i 1 § den lagen.

9 § Signalspaningsmyndigheten får för den verksamhet som anges i 1 § andra stycket, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i signalspaningsfrågor med andra länder och internationella organisationer.

10 § Den myndighet som regeringen bestämmer skall kontrollera att denna lag följs. Kontrollen skall särskilt avse granskning av sökbegrepp som avses i 3 §, förstöring av uppgifter som avses i 7 § samt rapportering enligt 8 §.

Myndigheten får besluta att viss inhämtning skall upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter skall förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med denna lag eller annars utgör ett intrång i enskildas rättigheter som inte står i rimlig proportion till syftet med verksamheten.

Beslut enligt andra stycket skall fattas av en enhet inom myndigheten vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter skall utses bland personer som föreslagits av parti-

grupperna i riksdagen. Om uppgifterna enligt denna paragraf och 6 § fullgörs av samma myndighet, får de ledamöter som prövar frågor om tillstånd inte delta vid beslut enligt andra stycket.

11 § Inom signalspaningsmyndigheten skall det finnas ett råd med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Rådets ledamöter utses av regeringen för viss tid. Rådet skall rapportera sina iakttagelser till signalspaningsmyndighetens ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, till den myndighet som avses i 10 §.

12 § I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation finns bestämmelser om operatörens skyldighet att överföra signaler för att möjliggöra inhämtning enligt denna lag.

13 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

dels att 6 kap. 21 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 6 kap. 19 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

19 a §

För att inhämtning av signaler i elektronisk form enligt lagen (2007:000) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet skall kunna ske, är operatörer som äger tråd i vilka signaler förs över Sveriges gräns skyldiga att överföra dessa till samverkanspunkter. Varje sådan operatör skall anmäla en eller flera samverkanspunkter till den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om samverkanspunkter.

Samtliga operatörer som för signaler i tråd över Sveriges gräns skall till den myndighet som regeringen bestämmer lämna sådan information de innehar som gör det enklare att ta hand om signalerna.

Samtliga operatörer skall utföra uppgifterna enligt första och andra stycket så att verksamheten inte röjs.

21 §¹

Tystnadsplikt enligt 20 § första stycket gäller även för uppgift som hänför sig till

1. åtgärden att kvarhålla försändelser enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken, *och*

2. angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning

1. åtgärden att kvarhålla försändelser enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken,

2. angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning

¹ Senaste lydelse 2005:493.

eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken eller tekniskt bistånd med hemlig teleavlyssning eller med hemlig teleövervakning enligt 4 kap. 25 b § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken eller tekniskt bistånd med hemlig teleavlyssning eller med hemlig teleövervakning enligt 4 kap. 25 b § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål, *och*

3. angelägenhet som avser inhämtning av signaler i elektronisk form enligt lagen (2007:000) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

2. Skyldigheten för operatörer som äger tråd att överföra signaler till samverkanspunkter enligt 6 kap. 19 a § skall tillämpas första gången den 1 juli 2008.

BILAGA 3

Justitieutskottets yttrande 2006/07:JuU1y

En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet Till försvarsutskottet

Proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet har hänvisats till försvarsutskottet. Den 13 mars 2007 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 väckts motioner av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna.

Propositionen föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Till yttrandet har bifogats tre avvikande meningar (s, v, mp).

Justitieutskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslås ändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Ändringarna innebär att mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten anpassas från ”yttre militära hot” till ”yttre hot” och att det uttryckligen anges att verksamheten endast får avse utländska förhållanden. Vidare förtydligas gränsdragningen mellan polisiär verksamhet och försvarsunderrättelseverksamhet. Det föreslås också tydligare regler avseende inriktning och rapportering av underrättelser samt att samhällets funktioner för inriktning och kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten ska förstärkas.

I propositionen föreslås också en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Lagen omfattar signalspaning för försvarsunderrättelseändamål, oavsett om signalerna befinner sig i etern eller i tråd. Förslaget innehåller flera regler till skydd för den enskildes integritet. Signalspaning sker efter inriktning från regeringen eller berörda myndigheter. Ett särskilt tillståndsförfarande föreslås för myndigheternas inriktningar. Vidare föreslås regler om när uppgifter ska förstöras och hur rapportering ska ske. De sökbegrepp som ska användas, liksom att förstöring och rapportering sker i enlighet med lagens bestämmelser, ska kontrolleras i särskild ordning. Den myndighet som kontrollerar verksamhet föreslås få möjlighet att besluta att inhämtning ska upphöra och inhämtat material förstöras. Vidare föreslås att ett integritetsskyddsråd inrättas.

För att möjliggöra inhämtning av signaler i elektronisk form föreslås vissa nya regler i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

I propositionen föreslås också en ny bestämmelse i sekretesslagen (1980:100). Den nya bestämmelsen innebär att sekretess ska gälla hos Försvarmakten i försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten samt hos Försvarets radioanstalt i försvarsunderrättelse- och säkerhetsverksamheten för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2007.

Motionerna

I motionerna Fö2 (v), Fö3 (mp) och Fö4 (s) yrkas avslag på propositionen. I samtliga dessa motioner framförs kritik mot att förslaget inte på ett tillräckligt klart sätt anger var gränsen går mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet. I motionerna framförs också kritik mot att skyddet för den enskildes integritet inte är tillräckligt beaktat.

Yttrandets omfattning m.m.

Utskottet har deltagit i en av försvarsutskottet anordnad utfrågning med företrädare för bl.a. försvarsunderrättelseverksamheten.

Utskottet behandlar i sitt yttrande de aspekter som rör gränsdragningen mellan brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet å ena sidan och försvarsunderrättelseverksamhet å den andra jämte de därmed sammanhängande integritetsaspekterna.

En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet

Inför sin bedömning av frågan om gränsdragningen mellan de olika verksamheterna konstaterar utskottet att till polisens uppgifter hör att förebygga brott och att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Åklagare ansvarar för ledningen av alla kvalificerade brottsutredningar där det finns en skälig brottsmisstanke mot någon. Åklagare har också till uppgift att besluta i åtalsfrågor och att föra det allmänna talan i brottmålsprocessen. Förfarandet vid den utredning som föregår ett beslut om åtal, förundersökningen, är reglerat i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Enligt 23 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken ska polismyndighet eller åklagare fatta beslut om förundersökning så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Om förundersökning har inletts av polismyndighet och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Under förundersökningen får tvångsmedel, t.ex. hemlig teleavlyssning, under vissa givna förutsättningar användas enligt 24–28 kap. rättegångsbalken.

Polisen bedriver också underrättelseverksamhet. Den verksamheten är inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad, brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att inträffa. Myndigheterna samlar in, bearbetar eller analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda eller förhindra brott. De åtgärder som kan bli aktuella för att bedriva verksamheten är exempelvis att inhämta uppgifter genom att göra iakttagelser på offentliga platser eller använda allmänna eller egna källor. Det framtagna underrättelsematerialet kan läggas till grund för t.ex. beslut om att inleda förundersökning eller beslut om att vidta särskilda åtgärder för att förhindra eller upptäcka brott. Verksamheten är i princip oreglerad. Straffprocessuella tvångsmedel får inte tillgripas i underrättelseverksamheten.

En ökande andel av den underrättelseinformation som polisen inhämtar och analyserar avser utländska förhållanden. Internationellt samarbete har också i allt högre grad blivit en naturlig del av de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Säkerhetspolisens verksamhet utgörs i allt högre utsträckning av underrättelseverksamhet. Samtidigt har de säkerhetspolitiska hoten under senare år ändrat karaktär. Hoten är ofta gränsöverskridande, asymmetriska, icke-militära och utgår inte sällan från icke-statliga aktörer. Skiljelinjen mellan inre polisiär och yttre militär säkerhet är inte lika klar som tidigare. Polisiär verksamhet är visserligen av naturliga skäl i första hand inriktad på inhemska förhållanden, eftersom svenska myndigheter har begränsade möjligheter att utöva sina befogenheter på andra länders territorium.

Vad gäller gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet anför regeringen i propositionen bl.a. att i det föreslagna begreppet ”yttre hot mot landet” ligger att hotet måste vara av så kvalificerad art att det kan anses riktat mot rikets säkerhet eller samhällsviktiga strukturer. Därmed faller mycket av den internationella brottsligheten utanför ramen för försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter. Den föreslagna ändringen av mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten innebär dessutom att denna verksamhet endast får avse utländska förhållanden. Utskottet konstaterar att detta innebär att internationell terrorism och annan kvalificerad gränsöverskridande brottslighet som utgör hot mot rikets säkerhet eller samhällsviktiga strukturer kommer att omfattas av försvarsunderrättelseverksamheten. Förslaget bygger på det grundläggande synsättet att samhällets samlade underrättelseresurser utgör en kvalificerad nationell resurs. Utskottet delar detta synsätt och anser att denna resurs på ett flexibelt sätt, och under adekvat kontroll, bör kunna användas mot alla de former av yttre hot mot landet som omfattas av den vidgade säkerhetspolitiska hotbilden. Försvarsunderrättelseverksamheten bör ses som en samverkande service för att tillgodose underrättelsebehovet hos såväl regeringen som andra myndigheter. Principiellt bör därför de inhämtnings-

resurser som finns inom försvarsunderrättelseverksamheten också kunna användas för att stödja polisens och andra brottsbekämpande myndigheters verksamhet.

Enligt utskottets mening, och vilket regeringen också framhåller, måste gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten vara helt klar när det gäller användningen av straffprocessuella tvångsmedel och annat utövande av polisiära befogenheter som riktas mot enskilda och som regleras i lag. Sådana åtgärder ska vara förbehållna polisen och andra brottsbekämpande myndigheter. Detta följer redan av de bestämmelser som reglerar användningen av straffprocessuella tvångsmedel och polisiära befogenheter i övrigt. Exempel på sådana regleringar kan vara lagbestämmelser om tvångsmedelsanvändning, som rättegångsbalkens regler om hemliga tvångsmedel inom ramen för en förundersökning, och om vissa arbetsmetoder förbehållna polisman. Utskottet ansluter sig till regeringens bedömning att det således inte ska finnas någon möjlighet att kringgå de lagbestämmelser som ställts upp till skydd för den personliga integriteten vid brottsbekämpande arbete genom att begära stöd av myndigheter inom försvarsunderrättelseverksamheten. Utskottet vill vidare framhålla att propositionsförslaget tydliggör att försvarsunderrättelseverksamheten är förhindrad att vidta också andra konkreta åtgärder i den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten som direkt syftar till att lösa uppgifter som föreskrivs för den verksamheten. På de områden där särskilda uppgifter föreskrivs för den brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamheten, omgärdas försvarsunderrättelseverksamheten följaktligen av ytterligare begränsningar utöver vad som följer av utformningen av det generella mandatet. Därutöver ankommer det på regeringen att genom sin inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten ange de närmare gränsdragningar som är nödvändiga utöver lagregleringen. I den praktiska tillämpningen kommer det naturligtvis också att vara nödvändigt med en omfattande samverkan mellan myndigheterna inom respektive verksamhet.

Inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten med de ytterligare begränsningar som behandlats ovan föreslår regeringen att signalspaning ska få bedrivas oavsett om signalerna befinner sig i etern eller är trådburna. Utskottet konstaterar att inhämtning som sker i tråd endast får avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör samt att inhämtningen av signaler i tråd ska ske automatiserat och endast avse sådana signaler som identifierats genom sökbegrepp. Signalspaning sker efter inriktning från regeringen eller berörda myndigheter och får inte avse endast en viss fysisk person. Ett särskilt tillståndsförfarande föreslås för myndigheternas inriktningar. Regeringen föreslår också regler om när uppgifter ska förstöras och hur rapportering ska ske. Detta ska regleras i en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och genom ändringar i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Integritetsskyddskommittén har nyligen presenterat sitt delbetänkande Skyddet för den personliga integriteten (SOU 2007:22). Betänkandet innehåller en bred kartläggning och analys av sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Den brottsbekämpande verksamheten och försvarsunderrättelseverksamheten omfattas av denna kartläggning. Utskottet konstaterar att kommittén där bl.a. pekat på att det ur integritetssynpunkt är otillfredsställande att signalspaningen för närvarande kan utföras utan några som helst författningssenliga begränsningar.

Utskottet vill understryka vikten av att den enskilde har ett starkt skydd mot olika otillbörliga kränkningar av privatlivet. En viktig aspekt är också att myndigheter inte får ges sådana befogenheter att medborgarnas tilltro till dem påverkas negativt. Men medborgarnas bild av det allmännas verksamhet påverkas även av i vilken utsträckning myndigheterna ges förutsättningar att genom effektiva arbetsmetoder värna medborgarna. Intresset av att värna enskildas integritet får inte ses isolerat utan måste vägas mot andra befogade intressen såsom behovet av en effektiv underrättelseverksamhet.

Utskottet gör bedömningen att propositionsförslaget på ett ändamålsenligt sätt tillgodoser behovet av att tydliggöra gränsdragningen mellan den brottsförebyggande och den brottsbekämpande verksamheten å ena sidan och försvarsunderrättelseverksamheten å den andra. Vidare gör utskottet bedömningen att regeringens förslag får anses godtagbart när det gäller integritetsskyddet men utesluter inte att det kan finnas fler rättssäkerhets- och kontrollmekanismer för att förstärka skyddet för enskilda personer ytterligare.

Utskottet anser, såvitt avser de delar i propositionen som nu behandlats, att försvarsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionerna.

Stockholm den 29 maj 2007

På justitieutskottets vägnar

Thomas Bodström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Inger Davidsson (kd), Hillevi Engström (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Johan Linander (c), Elisebeht Markström (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Helena Bouveng (m), Lena Olsson (v), Kerstin Andersson (s), Anders Hansson (m), Kjell Eldensjö (kd) och Christopher Ödmann (mp).

Avvikande meningar

1. Avvikande mening (s)

Thomas Bodström (s), Margareta Persson (s), Elisebeht Markström (s), Karl Gustav Abramsson (s), Christer Adelsbo (s) och Kerstin Andersson (s) anför:

Vi delar uppfattningen att det finns ett behov av att anpassa försvarsunderrättelseverksamheten så att den kan möta den förändrade hotbilden. Detta får dock inte ske på ett sådant sätt att denna verksamhet sammanblandas med civila myndigheters ansvar och verksamhet på ett negativt sätt. I propositionen anges inte hur försvarsunderrättelseverksamhetens betydligt utökade mandat från ”yttre militära hot” till ”yttre hot” kommer att påverka den operativa verksamheten och hur en olämplig överlappning av ansvaret ska undvikas. Propositionen reglerar integritetsskyddet. Det sätt som försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs på rymmer dock en möjlighet till starkt integritetskränkande åtgärder riktade mot enskilda, vilket kräver kraftfulla rättssäkerhetsgarantier och ett långtgående integritetsskydd. Vi anser att propositionens förslag bl.a. i den här delen inte i tillräcklig grad uppfyller de krav på rättssäkerhetsgarantier och integritetsskydd för enskilda som måste ställas. Beredningen av ärendet har inte varit så grundlig som frågan kräver.

Mot bakgrund av det ovanstående har Socialdemokraterna i konstitutions-, justitie- och försvarsutskottet utarbetat krav i tio punkter som måste uppfyllas innan propositionen kan antas. Mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten bör förändras till ”yttre väpnat hot” så att även terrorism ingår. Vi föreslår dessutom att en utredning tillsätts, vilken ska se över frågan om domstol ska vara tillståndsgivare till signalspaning med undantag för regeringen. Regeringens beslut ska inte kunna överprövas. Däremot anser vi att frågan om hur rättssäkerheten ska kunna stärkas bör utredas såsom t.ex. om regeringen ska inhämta yttrande från en domstol. Vi anser att tillståndsprövningen ska omfatta signalspaningens inriktning, beskrivningen av behovet, proportionalitetsbedömningen och sökorden. Av tillståndet ska även framgå vem som är uppdragsgivare. Vi föreslår dessutom ett oberoende organ för efterhandskontroll. Detta organ ska ha judiciell kompetens, integritetskompetens och parlamentarisk anknytning. Uppgifterna skulle kunna handhas av den i SOU 2006:98 föreslagna säkerhets- och integritetsskyddsnämnden eller den nuvarande Registernämnden. Kontrollorganet ska vidarerapportera resultatet av sin granskning till riksdagen minst en gång om året. Dessutom ska kontrollorganet ha en skyldighet att omedelbart rapportera till riksdagen om det finns minsta tveksamhet kring ett beslut från regeringen om signalspaning. Härutöver anser vi att man bör införa tydligare regler för hur informationen från signalspaningen får användas. Vi anser att en katalog bör upprättas av vilken det ska framgå vilket integritetsintrång som får anses vara proportionerligt i förhållande

till olika syften med försvarsunderrättelseverksamheten. Dessutom bör en katalog upprättas för vad som får anses vara av synnerlig vikt för verksamheten och därmed medge signalspaning mot en enskild person.

Mot bakgrund av det anförda bör försvarskommittén föreslå riksdagen att avslå propositionen och att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag som tillgodoser vad vi anför.

2. Avvikande mening (v)

Lena Olsson (v) anför:

Jag anser att försvarsunderrättelseverksamheten bör vara inriktad på militära hot, medan andra typer av hot bör hanteras inom ramen för annan verksamhet. Det är nödvändigt med en tydlig gräns mellan det civila och det militära. Förslaget i propositionen blandar ihop den polisiära brottsbekämpningen och det militära uppdraget. Enligt förslaget får visserligen försvarsunderrättelseverksamheten inte lösa brottsbekämpande uppgifter, men jag anser att man ger försvarsunderrättelseverksamheten befogenheter att ge sig in på det brottsbekämpande området. Dessa befogenheter liknar möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel som används i den traditionella brottsbekämpningen. Att formen för försvarsunderrättelseverksamheten kan behöva anpassas till teknikutvecklingen och att man därför kanske måste tillåta spaning i kabel betyder inte att detta också måste gälla för de nya formerna av yttre hot som regeringen vill inkludera i verksamheten. Det förhållandet att försvarsunderrättelseverksamhetens mandat inte är klart avgränsat innebär också att riksdagen inte har överblick över vad beslutet kommer att innebära. Det är oacceptabelt eftersom frågan rör mänskliga fri- och rättigheter. Det otydliga mandatet kommer troligen att få en ändamålsglidning i framtiden, där alltför många hot tas in i begreppet försvarsunderrättelseverksamhet. Detta kommer riksdagen inte att kunna påverka. Jag anser att förslaget i de här delarna inte i tillräcklig grad uppfyller de krav på rättssäkerhetsgarantier och integritetsskydd för enskilda som måste ställas.

Mot bakgrund av bl.a. det anförda bör försvarskommittén föreslå riksdagen att avslå propositionen.

3. Avvikande mening (mp)

Christopher Ödmann (mp) anför:

Jag motsätter mig att mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten utvidgas. Det nya uttrycket ”yttre hot” i stället för ”yttre militära hot” som är den nuvarande lydelsen, medför att gränsdragningsområdet för militära och polisiära befogenheter blir diffus. Uppluckringen av de tydliga polisiära befogenheterna hotar förutsebarheten för medborgarna och medför risk för en stegvis utvidgning av dessa utan att konsekvenserna kan kontrolleras. Den föreslagna beskrivningen av nya hot är så vag att det inte går att för-

utse vilka företeelser som kan komma att bli föremål för verksamhetens intresse. Den internationella utvecklingen går mot en breddning av begreppen "terrorist" och "terrorism" så att fler aktiviteter inbegrips för att sanktionera integritetskränkningar. Detta kan drabba fredliga politiska grupper som går emot statens politik. Det är skrämmande att utvecklingen går mot att utomparlamentariska organisationer blir misstänkta för terroristbrott, och man kan undra vad detta kan komma att innebära för organisationer som Amnesty, Greenpeace och Förbundet Djurens Rätt. Regeringens proposition blir således ett hårt slag mot principen om förutsebarhet i lagstiftningen och riskerar att drabba ideella organisationer som kämpar för en levande demokrati genom sin kritik mot statens politik. Jag anser att propositionsförslaget i dessa delar inte i tillräcklig grad uppfyller de krav på rättssäkerhet och integritetsskydd för enskilda som måste ställas.

Mot bakgrund av bl.a. det anförda bör försvarsutskottet föreslå riksdagen att avslå propositionen.

BILAGA 4

Konstitutionsutskottets yttrande 2006/07: KU2y

En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet har den 13 mars 2007 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet jämte eventuella motioner.

Konstitutionsutskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslås bl.a. dels ändringar i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, dels en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Lagarna berör verksamheten hos Försvarets radioanstalt (FRA) som är en civil myndighet som bedriver signalspaning på uppdrag av andra myndigheter och regeringen.

FRA:s signalspaning har varit oreglerad enligt principen att etern är fri. Den tekniska utvecklingen har inneburit att den information som FRA tidigare inhämtat genom eterburen signalspaning numera i allt högre utsträckning förmedlas via tråd eller kabel. I fråga om trafik till och från Sverige går enligt en uppgift 98 % i kabel.

Till skillnad från vad som gäller elektronisk kommunikation i etern har inhämtning av signaler i tråd alltid ansetts vara av mycket integritetskänslig karaktär och begränsats av särskilda regler. Enligt regeringen skulle det innebära praktiska problem att behöva tillämpa olika rutiner beroende på från vilket medium som kommunikationen inhämtas. Det sätt som signalerna överförs på styrs ofta av slumpen.

Regeringen bedömer att den alltmer komplexa säkerhetspolitiska hotbilden, den tekniska utvecklingen och det ökande svenska engagemanget i internationella insatser kräver ändringar framför allt i den rättsliga regleringen av arbetsmetoderna och den samhälleliga kontrollen samt viss anpassning av mandatet för verksamheten. Regeringen föreslår ändringar i den rättsliga regleringen som innebär att mandatet för försvarsunderrättelseverksamhet ändras från ”yttre militära hot” till ”yttre hot”, att gränsdragningen mellan polisiär verksamhet och försvarsunderrättelseverksamhet förtydligas samt att regleringen om inriktning och rapportering av underrättelser förtydligas.

Regeringens förslag till ändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet syftar till att försvarsunderrättelseverksamheten – förutom att tjäna som ett stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik – ska kartlägga yttre hot mot landet och inte som i dag endast yttre militära hot mot landet. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Verksamheten får endast avse utländska förhållanden.

Regeringens lagförslag innebär vidare att det inom försvarsunderrättelseverksamheten inte får vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser får dock de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

I lagen om försvarsunderrättelseverksamhet föreslås en bestämmelse om att närmare inriktning av verksamheten får anges av de myndigheter regeringen bestämmer. Vidare föreslås bestämmelser om att verksamheten ska bedrivas av den eller de myndigheter regeringen bestämmer samt att underrättelser ska rapporteras till berörda myndigheter. Slutligen föreslås att det i lagen införs en bestämmelse om att i försvarsunderrättelseverksamheten används teknisk och personbaserad inhämtning.

I den nya lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet föreslås en bestämmelse om att den myndighet regeringen bestämmer får bedriva signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet oavsett om signalerna befinner sig i eter eller i kabel, dvs. är trådburna.

Ramarna för inhämtningen utgörs av verksamhetens syfte enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och av att regeringen eller enligt regeringens bestämmande en myndighet närmare bestämt inriktningen av signalspaningen.

Vidare gäller att signaler i elektronisk form får inhämtas för att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamheten.

Inhämtning som sker i tråd får enligt förslaget till den nya lagen endast avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör. Inhämtning av signaler i tråd ska ske automatiskt och endast avse signaler som identifierats genom sökbegrepp. När automatiserad inhämtning utnyttjas beträffande andra signaler än sådana som förmedlas i tråd ska också sökbegrepp användas för identifiering av signalerna.

Inriktning som avser signalspaning föreslås inte få avse endast en viss angiven person. Om regeringen beslutar om inriktning av signalspaningsverksamheten ska den enligt förslaget samråda med den myndighet som lämnar tillstånd till myndigheters närmare inriktning av verksamheten. Rapportering av underrättelser ska ske enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet.

De myndigheter som enligt regeringens bestämmande får ange närmare inriktning för signalspaningsverksamheten ska ha tillstånd av tillståndsmyndigheten. Tillstånd ska enligt förslaget inte krävas för inriktning som anges av regeringen eller Regeringskansliet. I brådskande fall behövs inte tillstånd, men anmälning ska göras omedelbart till tillståndsmyndigheten, som omedelbart ska kunna avbryta inhämtningen. Tillstånd ska gälla högst sex månader. Tillstånd får bara lämnas om syftet med inriktningen väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtningen kan innebära och syftet inte kan tillgodoses på mindre ingripande sätt. Tillstånd får inte lämnas om inriktningen endast avser en viss fysisk person. Prövning av tillstånd ska ske inom en enhet av tillståndsmyndigheten vars ledamöter utses av regeringen för minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupper i riksdagen.

Sökbegrepp ska enligt förslaget till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet utformas och användas så att de medför ett så begränsat intrång som möjligt i den personliga integriteten och får inte vara direkt hänförliga till viss fysisk person om det inte är av synnerlig vikt för verksamheten.

Upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats genom signalspaning ska omgående förstöras om innehållet berör en viss fysisk person och har bedömts sakna betydelse för verksamheten. Samma gäller uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen eller som omfattas av efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen. Vidare gäller det uppgifter i meddelanden som avses i 27 kap. 22 § rättegångsbalken.

Försvarsunderrättelseverksamheten ska enligt den föreslagna lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kontrolleras av den myndighet regeringen bestämmer. Myndigheten ska kontrollera att lagen följs och granska användningen av sökbegrepp, förstöringen av uppgifter och rapporteringen. Myndigheten ska få besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning och uppteckning ska förstöras om inhämtningen varit oförenlig med lagen eller om intrånget i enskildas rättigheter inte står i proportion till syftet med verksamheten. Besluten ska fattas av en enhet inom myndigheten vars ledamöter utses för minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare och övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupper i riksdagen. Inom signalspaningsmyndigheten ska det finnas ett råd med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten.

I propositionen föreslås förutom de båda nu redovisade lagarna en lag om ändring i lagen (2003:390) om elektronisk kommunikation. Enligt förslaget ska de trådägande operatörerna överföra all trafik över Sveriges gräns till särskilda samverkanspunkter, som väljs av operatörerna och anmäls till

den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om samverkanspunkter. Samtliga operatörer ska utföra uppgiften så att verksamheten inte röjs, och tystnadsplikt ska gälla.

Vidare föreslås en ny paragraf i sekretesslagen (1980:100) med innebörden att sekretess ska gälla för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden hos Försvarsmakten i försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten samt hos Försvarets radioanstalt i underrättelse- och säkerhetsverksamheten. Sekretessen ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

Lagrådet

Lagrådet framhåller, mot bakgrund av de intrångsfrågor i enskildas privatliv som det framlagda lagförslaget ger upphov till, att lagförslagen, främst vad gäller den föreslagna signalspaningslagen, får anses vara av sådan vikt att det till en början aktualiserar frågan om det i 7 kap. 2 § regeringsformen föreskrivna beredningskravet iakttagits. Lagrådet anser att det i och för sig funnits fog för att låta en granskning av Integritetsskyddskommittén ingå i beredningsunderlaget innan slutligt ställningstagande tas till om den nu föreslagna lagstiftningen bör komma till stånd, bl.a. för att den inte ska behöva ändras som en följd av kommitténs arbete. Någon remiss till kommittén hade inte skett. Lagrådet framhåller dock att den föreslagna lagstiftningen tar sikte på försvarsunderrättelseverksamhet som ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet, där verksamheten endast får avse utländska förhållanden och en sökning endast om synnerliga skäl föreligger får direkt avse en viss fysisk person. Fråga är således inte om några straffprocessuella åtgärder riktade direkt mot enskilda utan snarare verksamhet riktad mot företeelser i vår omvärld av betydelse för Sveriges säkerhetspolitik. Frågor som har samband härmed har under flera år med ett brett remissförfarande behandlats direkt eller indirekt i det offentliga utredningsarbete som ligger till grund för lagrådsremissens lagförslag. Det finns således enligt Lagrådet ett omfattande material på området som belyser olika aspekter av Sveriges försvarsunderrättelseverksamhet. Enligt Lagrådets mening är det material som finns också av tillräcklig omfattning och kvalitet för att kunna ligga till grund för lagstiftning på det område som lagrådsremissen behandlar, även om det naturligtvis kan finnas utrymme för olika uppfattningar beträffande materialets fullständighet, aktualitet och relevans i olika frågor.

För att ett övervakningssystem som utgör ett intrång i den enskildes privatliv ska kunna försvaras måste det enligt Lagrådet till en början otvetydigt rymmas inom ramen för sådana begränsningar av fri- och rättigheter som enligt 2 kap. 12 § regeringsformen får göras för att tillgodose ända-

mål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En jämförelse kan här göras med vad som föreskrivs i punkt 2 artikel 8 i Europakonventionen om att rätten till privatliv och korrespondens inte får inskränkas av offentlig myndighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn bl.a. till statens säkerhet. Säkerställande av nationella säkerhetsintressen är således i och för sig ett sådant ändamål som kan motivera inskränkningar i annars grundläggande fri- och rättigheter. Det allmänna har också i Europadomstolens praxis ansetts ha ett relativt brett tolkningsutrymme i fråga om vilka åtgärder som får vidtas för att tillgodose detta ändamål.

Som företeelse får likväl signalspaning, såväl eterburen som trådbunden, anses acceptabel endast under förutsättning att den inskränkning av rättighetsskyddet som uppkommer står i rimlig proportion till det syfte som ska uppnås genom förfarandet samt att systemet i sig innehåller sådana effektiva rättssäkerhetsgarantier och kontroller att missbruk förhindras. När de tekniska möjligheterna väl föreligger finns enligt Lagrådet alltid en risk för missbruk. En viktig utgångspunkt är därvid dels att myndigheterna inte får ges så vida befogenheter att medborgarnas tilltro till dem påverkas negativt, dels att regelsystemet blir så transparent och tydligt att systemet även i övrigt framstår som godtagbart. I första hand får det anses grundläggande för att ett system som möjliggör avlyssning av meddelanden som förmedlas genom elektronisk kommunikation ska kunna godtas att ändamålet med den avlyssning som får göras öppet redovisas i lag och att omfånget av avlyssningen begränsas till vad som är absolut nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.

Lagrådet framhåller att i dessa avseenden får en begränsning till försvarsunderrättelseverksamhet som endast berör utländska förhållanden i och för sig anses godtagbar. En ytterligare begränsning ligger däri att avlyssningen endast avser trafik som korsar Sveriges gräns, inte rent inhemsk trafik. Som påpekats under remissförfarandet innebär emellertid kommunikationsnätens utformning att det beror av slumpen om trafik mellan avsändare och mottagare i Sverige kommer att föras över landets gräns eller inte, vilket gör denna begränsning oförutsägbar. Den begränsning som ligger i att avlyssning endast ska få ske inom ramen för en viss inriktning, antingen en som angetts av regeringen eller sådana där de myndigheter som önskar bistånd av FRA erhållit ett tidsbegränsat tillstånd av en fristående myndighet till den närmare inriktningen av signalspaningen, utgör ytterligare en i detta sammanhang nödvändig begränsning. Detsamma gäller enligt Lagrådet det förhållandet att signalspaningen, för att begränsa det enorma informationsflödet när det gäller den mest integritetskänsliga inskränkningen som sker genom avlyssning av signaler i tråd, ska ske automatiserat och endast avse signaler som identifierats genom sökbegrepp. Fastställandet av dessa sökbegrepp blir av synnerlig betydelse för omfattningen av avlyssningen. Sådana begrepp torde närmast komma att avse koder och krypteringar hänförliga till olika företeelser i omvärlden och får

inte annat än när det är av synnerlig vikt för försvarsunderrättelseverksamheten vara direkt hänförliga till person. En ytterligare rättssäkerhetsgaranti till skydd mot missbruk är de bestämmelser i lagen som innebär att rapportering av underrättelser med uppgifter om vad som inhämtas endast ska få beröra en viss fysisk person om rapporteringen är av betydelse ur försvarsunderrättelsesynpunkt. En praktisk begränsning följer vidare av det förhållandet att meddelanden som inte träffas av sökbegrepp inte lagras i någon som helst form utan oåterkalleligt har ”passerat” och inte kan rekonstrueras. Till detta kommer att upptagningar eller uppgifter som inhämtas genom signalspaning omgående ska förstöras om de berör enskild person och bedöms sakna betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten eller avser kommunikation som rör viss privilegierad information, såsom sådan som omfattas av meddelarskydd eller förhållandet mellan en försvarare och hans klient. Härtill kommer att även annan information ska förstöras om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med lagen eller annars utgör ett intrång i enskildas rättigheter som inte står i rimlig proportion till syftet med verksamheten.

För att systemet ska kunna godtas måste det emellertid enligt Lagrådet också finnas en effektiv kontroll och uppföljning av signalspaningsverksamheten som garant för att regelsystemet både följs och upprätthålls. Med de kompletteringar som Lagrådet föreslog i första hand i fråga om tillståndsgivningen skulle regelsystemet utformas så, att det fick anses innebära att en godtagbar balans nåtts mellan enskildas grundlags- och konventionsskyddade krav på skydd mot intrång i privatlivet och det allmännas rätt och skyldighet att svara för att nationella säkerhetsintressen kan tillvaratas. Det förutsätter enligt Lagrådet effektiva kontrollmekanismer som ges tillräckliga resurser för att kunna svara för uppföljning och kontroll av all signalspaningsverksamhet och därmed förhindra missbruk.

En av Lagrådets ledamöter anser att det inte finns grund för att i en reglering som ska uppfylla Europakonventionens krav om skydd för privatliv och korrespondens undanta signalspaning som utförs för regeringens räkning från rättslig förhandsprövning.

Lagrådets synpunkter har i allt väsentligt godtagits av regeringen.

Motionerna

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen. I samtliga begärs att riksdagen avslår propositionen. Ulrica Messing m.fl. (s) framhåller i motion Fö4 att det är oroande att beredningen av ärendet inte varit så grundlig som saken kräver. Motionärerna understryker vikten av att underrättelseverksamheten anpassas så att den kan möta upp mot dagens och framtidens hotbild. Av propositionen framgår inte hur ändringen av begreppet ”yttre militära hot” till ”yttre hot” påverkar operativ verksamhet eller

hur olämplig överlappning ska undvikas. Vidare anser motionärerna att propositionen inte uppfyller krav på rättssäkerhetsgarantier och ett långtgående integritetsskydd.

I motion Fö2 av Alice Åström m.fl. (v) framhålls att regeringens förslag borde ha föregåtts av en offentlig utredning med parlamentarisk representation. Enligt motionärerna behöver de resonemang som kan föras om anpassning till teknikutveckling inte gälla för de nya former av yttre hot som regeringen vill inkludera i verksamheten, och det saknas en analys av dessa frågeställningar. Motionärerna vänder sig mot att det bara är inriktningen av ett spaningsuppdrag som ska bestämmas av en särskild myndighet eftersom det ger signalspaningsmyndigheten relativt fria händer att därefter utforma sökbegrepp. Motionärerna vänder sig även mot att regeringen inte ska behöva tillstånd och mot brister i förslaget när det gäller förstöring av information och att efterhandskontrollen ska utföras av samma myndighet som utför förhandskontrollen. Motionärerna ifrågasätter också om kontrollmyndigheterna räcker för att uppfylla Europakonventionens artikel 13. Den interna kontrollen skulle enligt motionen kunna förstärkas med en tydlig möjlighet för anställda att anonymt kunna rapportera misstag och lagbrott till kontrollmyndigheten. Enligt motionen har regeringen vidare bortsett från att det inte går att skilja på inhemsk och utländsk trafik. I propositionen saknas en analys av artikel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och en mer djuplodande analys och utredning kring hanteringen av uppgifter som är skyddade enligt bestämmelser i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Proportionalitetsavvägningen är enligt motionen alltför summarisk utan tillräcklig analys.

I motionen framhålls att Vänsterpartiet kommer att begära bordläggning av ärendet i tolv månader.

I motion Fö3 av Peter Eriksson m.fl. (mp) framhålls att osäkerheten kring hur avlyssningen kommer att gå till öppnar för godtyckliga bedömningar som är oacceptabla i integritets- och rättssäkerhetskänslor. Den föreslagna generella avlyssningen av svenska folkets telefon- och e-posttrafik innebär ett paradigmskifte genom att man går ifrån rättssäkerhetsprincipen att enbart enskilda brottsmisstänkta ska kunna utsättas för integritetsinskränkningar. Det är enligt motionen inte rimligt vare sig från rättssäkerhetssynpunkt eller från integritetssynpunkt att den myndighet som begär inhämtning också ska bevilja sig själv tillstånd att göra det. Motionärerna ser även ett hot mot yttrandefriheten eftersom journalistisk verksamhet kommer att kunna avlyssnas. Den föreslagna lagstiftningen innebär ett hårt slag mot principen om förutsebarhet och riskerar att drabba ideella organisationer som kämpar för en levande demokrati i sin kritik mot statens politik. Regeringen borde ha inväntat Integritetsskyddskommitténs slutsatser. Den generella avlyssningen av svenskars telefon- och e-posttrafik kan enligt motionen omöjligt upprätthållas med de rättssäkerhetsgarantier som Europadomstolen kräver. Den personliga integriteten bör inte

offras på antiterrorismens altare. I motionen yrkas – förutom avslag på propositionen – tillkännagivanden till regeringen om att reella rättssäkerhetsgarantier bör införas och om att Integritetsskyddskommitténs betänkande bör avvaktas.

Fri- och rättigheter

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot 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. Eftersom bestämmelsen avser endast förtroliga meddelanden omfattar skyddet inte t.ex. radiosändningar. (prop. 1975/76:209 s. 147). Av 2 kap. 12 § regeringsformen framgår att begränsningar i skyddet får göras genom lag och bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Förslag till lag som innebär begränsning av bl.a. de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen ska enligt 2 kap. 12 §, om det inte förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsyttandet över förslaget anmälades i riksdagens kammare. Utan hinder därav kan riksdagen anta förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet.

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen står det envar fritt att till bl.a. författare, utgivare eller en redaktion meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift om inte annat är föreskrivet i förordningen. Enligt 3 kap. 2 § finns i dessa fall en rätt till anonymitet, och enligt 3 kap. 3 § gäller tystnadsplikt. I 3 kap. 4 § finns ett förbud mot efterforskning i fråga om den som lämnat ett meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket. Motsvarande bestämmelser finns i 1 kap. 2 § samt 2 kap. 1, 3 och 4 §§ yttrandefrihetsgrundlagen, när det gäller uppgifter för offentliggörande i bl.a. radioprogram, filmer samt ljud- och bildupptagningar.

Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen med ändrings- och tilläggsprotokoll gäller som lag här i landet enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt artikel 8 punkt 1 i konventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespon-

dens. Överföring av meddelanden med hjälp av telefon, telefax, radio och datorer omfattas av konventionens skydd för korrespondens. Enligt artikel 8 punkt 2 får inskränkningar i skyddet inte ske annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Det måste finnas ett angeläget samhälleligt behov av inskränkningen och den måste stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom ingreppet. Vidare måste undantaget vara utformat med sådan precision att inskränkningen av rättigheten är i rimlig utsträckning förutsebar.

I Europadomstolens praxis har slagits fast att hemlig avlyssning och hemlig teleövervakning utgör intrång i såväl privatliv som korrespondens. Sådana inskränkningar har ansetts godtagbara då de är strängt nödvändiga för att skydda den nationella säkerheten eller för att förhindra oordning eller brott. Det måste dock finnas en effektiv kontroll av att systemet inte missbrukas. När teleavlyssning har ansetts utgöra en kränkning av artikel 8 har i de flesta fall bristande lagenlighet utgjort grunden för kränkningen.

I artikel 13 föreskrivs att var och en som anser sig ha fått sina fri- och rättigheter kränkta ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Konventionen kräver inte att prövningen ska utföras av domstol utan även administrativa rättsmedel, inklusive olika former av övervaknings- och kontrollåtgärder, kan enligt propositionen vara tillräckliga för att uppfylla kravet.

I fallet Weber och Saravia mot Tyskland fann Europadomstolen att klagomål som gällde avlyssning utförd av "Bundesnachrichtendienst" var uppenbart ogrundad. Domstolen fann att avlyssningen var förenlig med bl.a. artiklarna 8 och 13 och avvisade klagomålet. Domstolen konstaterade visserligen att klagandena inte kunde visa att de ifrågasatta metoderna använts mot dem, men den rena existensen av en lagstiftning som tillåter ett system för avlyssning av kommunikation är förenad med ett hot om övervakning för alla som lagstiftningen kan tillämpas på. Följaktligen var den ifrågasatta lagstiftningen ett ingrepp i klagandenas rättigheter enligt artikel 8. Dessutom var det domstolens ståndpunkt att ytterligare ett särskilt ingrepp i klagandenas rättigheter enligt artikel 8 utgjordes av översändandet av data till andra myndigheter, vilket utökade den grupp personer som hade kännedom om de uppfångade personliga uppgifterna och kunde medföra undersökningar mot berörda personer. Vidare utgjorde lagstiftningen ett ingrepp i dessa rättigheter i den mån den föreskriver att uppgifterna ska förstöras och att berörda personer inte ska underrättas, vilket innebär att avlyssningsåtgärder som utgör ingrepp i rättigheter enligt artikel 8 döljs.

Domstolen framhöll dock att enligt artikel 8 punkt 2 kan sådana ingrepp vara befogade om de står i överensstämmelse med lag och följer ett eller flera av de syften som omnämns i andra stycket och dessutom är nödvän-

diga i ett demokratiskt samhälle. Det handlar därvid om att åtgärden borde ha grund i nationell lag men också om den aktuella lagstiftningens kvalitet, vilket kräver att lagstiftningen ska vara tillgänglig för de berörda, som dessutom måste kunna förutse vilka konsekvenser den har för dem. Domstolen framhöll att särskilt när en befogenhet utövas i hemlighet finns det en uppenbar risk för godtycke. Det är därför väsentligt att ha klara och detaljerade regler om telefonavlyssning, särskilt som tillgänglig teknik blir alltmer sofistikerad. Den nationella lagen måste kunna ge medborgarna en adekvat bild av vilka omständigheter och villkor som utgör grund för myndigheternas befogenhet att vidta åtgärderna. Lagen måste med tillräcklig tydlighet ange gränserna för myndigheternas befogenhet och för sättet att utöva den. Domstolen hade i tidigare beslut utvecklat vilket minimiskydd som bör finnas i lag i syfte att undvika maktmissbruk. Det bör anges i lag vilket slags brottslighet som kan medföra ett avlyssningsbeslut, en definition av de personkategorier som kan bli föremål för telefonavlyssning, tidsgräns för avlyssningen, formerna för undersökning, användning och lagring av data, försiktighetsåtgärder när uppgifterna kommuniceras med andra och under vilka omständigheter inspelning och band kan raderas och förstöras. Domstolen fann att den tyska lagstiftningen innehöll dessa minimigarantier.

Domstolen anmärkte att det fanns en rad restriktiva villkor för tillstånd till avlyssning i den tyska lagstiftningen. Domstolen fann att det fanns adekvata och effektiva garantier mot missbruk av statens strategiska avlyssning. Staten med sitt ganska vida utrymme för bedömningar hade rätt att anse att ingreppet i rätten till förtrolig telekommunikation var nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose intresset av nationell säkerhet och för att förebygga brott.

Domstolen fann också att telefonavlyssningen utgjorde ett ingrepp i yttrandefriheten (pressfriheten). Domstolen hänvisade till garantierna i lagstiftningen och till det legitima intresset av nationell säkerhet och förebyggande av brott.

Enligt artikel 17 i Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter får ingen utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder eller sitt anseende. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp.

Sverige lämnade sin femte rapport i oktober 2000. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framhöll i april 2002 i sina avslutande anmärkningar bl.a. att Sverige borde tillse att dess nationella lagstiftning sörjer för att de rättigheter som finns i konventionen kan åtnjutas till fullo och att rättsmedel finns tillgängliga för utövandet av dessa rättigheter, samt att Sverige måste tillse att de åtgärder som vidtas med stöd av den internationella kampen mot terrorismen är fullt förenliga med konventionen. Sverige uppmanades att tillse att oron över terrorismen inte är en källa för missbruk.

Tystnadsplikt

Enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen får – med vissa angivna undantag – den som tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift eller med framställning som var avsedd att införas i tryckt skrift och den som varit verksam inom företag för utgivning av tryckta skrifter eller inom företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter inte röja vad han därvid erfarit om vem som är författaren eller lämnat meddelande eller är utgivare av skrift som inte är periodisk.

Enligt 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får den som har tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av en framställning som utgjort eller varit avsedd att ingå i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har varit verksam på en nyhetsbyrå inte röja vad han därvid har fått veta om vem som är upphovsman till framställningen eller har tillhandahållit den för offentliggörande eller om vem som har framträtt i den eller lämnat uppgifter för offentliggörande i radioprogram och tekniska upptagningar.

Tystnadsplikter föreskrivs i en rad lagar, bl.a. i 19 § postlagen (1993:1684) som stadgar att den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter om brev försändelser som befordras inom verksamheter inte får obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. Detta gäller också annan uppgift som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev eller uppgift som hänför sig till åtgärd att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken.

Enligt 6 kap. 20 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation får den som i samband med tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst har fått del av eller tillgång till uppgift om abonnemang, innehållet i ett elektroniskt meddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande inte obehörigen föra vidare eller utnyttja det han fått del av eller tillgång till. Tystnadsplikten gäller även för uppgift som hänför sig till åtgärden att kvarhålla försändelser enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken och angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken eller tekniskt bistånd med hemlig teleavlyssning eller med hemlig teleövervakning enligt 4 kap. 25 b § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Regeringen föreslår nu en utvidgning av tystnadsplikten till att även omfatta uppgifter som hänför sig till angelägenhet som avser inhämtning av signaler enligt den föreslagna lagen om signalspaning i underrättelseverksamhet.

Integritetsskyddskommittén

Integritetsskyddskommittén överlämnade den 29 mars 2007 sitt delbetänkande Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys (SOU 2007:22). Kommittén pekar på flera förhållanden inom försvarsunderrättelseverksamheten som är otillfredsställande från integritetssynpunkt. Bland annat påvisas att FRA:s signalspaning till stor del kan utföras utan några som helst författningensliga begränsningar, både med avseende på vilka uppdragsgivarna kan vara och vilka sökbegrepp och andra parametrar som ska styra verksamheten. Särskilt betänklig är enligt kommittén den signalspaning som bedrivs vid sidan av försvarsunderrättelseverksamheten. När sådan signalspaning utförs t.ex. i brottsbekämpande syfte på uppdrag av säkerhetspolisen omfattas den inte heller av reglerna för Försvarets underrättelsenämnds tillsyn. En generell brist är enligt kommittén att verksamheten inte är underkastad någon sekretessbestämmelse som syftar till att skydda uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom verksamheten.

Kommittén konstaterar att det har utbildats en praxis som innebär att avlyssning av etern har ansetts fri. Oavsett hur väl motiverad denna praxis är av historiska och andra skäl inger den betänkligheter från integritetsskyddssynpunkt, särskilt som det tar sig uttryck i att FRA:s signalspaningsverksamhet till viss del kan utföras utan några som helst författningensmässiga begränsningar av verksamhetens omfattning, vare sig vad avser vilka uppdragsgivarna kan vara eller vilka sökbegrepp och andra parametrar som ska styra verksamheten.

Avslutningsvis framhålls i kommitténs sammanfattande analys att rättighetsbegränsande lagstiftning ofta arbetas fram utan att konsekvenserna för integritetsskyddet tillräckligt beaktats. När beredningsunderlaget är ensidigt inriktat på effektivitetsmål och verksamhetsmässiga fördelar är det enligt kommittén svårt att avgöra om det behov som en åtgärd avses tillgodose står i rimlig proportion till de ingrepp i medborgarnas personliga integritet som åtgärden kan väntas förorsaka. Kommitténs genomgång visar också att proportionalitetsbedömningar som redovisas i lagmotiven ofta är mycket enkla och schablonartade. Någon mer ingående analys av integritetsskadornas förväntade art och omfattning görs sällan. Avsaknaden av en sådan analys kan antas ha förorsakat integritetsskador som inte bort uppkomma. Risken för framtida sådana skador är påtaglig om inte en bättre balans generellt uppnås i lagstiftningsarbetet mellan behovsanalyserna, som ofta är väl genomförda, och de lika nödvändiga integritetsskadeanalyserna.

Svaret på den i kommitténs direktiv ställda frågan om skyddet för den personliga integriteten kan anses tillfredsställande reglerat måste alltså bli ett otvetydigt nej. Grundproblemet i den situation som nu råder är en brist på helhetssyn, systematik och proportionalitetstänkande i lagstiftningen i förening med en otillräcklig parlamentarisk kontroll och, inte minst, avsaknaden av effektiva rättsmedel som gör det möjligt och inte alltför svårt för den som drabbas av en integritetskränkning att få upprättelse.

Kommittén understryker vikten av att lagstiftningen inte undandrar sig svåra avvägningsproblem genom att ensidigt hänvisa till att vissa intressen är av överordnad betydelse och därför bör ges prioritet i lagstiftningsarbetet. Det räcker inte att dessa intressen avser angelägna ting som landets försvar, statens ekonomi, brottslighetens bekämpande, medborgarnas yttrandefrihet och forskningens möjligheter, för att bara nämna några exempel. Proportionaliteten och ändamålsenligheten av föreslagna och vidtagna åtgärder måste i en rättsstat alltid omsorgsfullt prövas mot de värden som ligger i den andra vågskålen i form av rättssäkerhet och skydd för den personliga integriteten.

Myndigheternas lydnessplikt

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Den är ansvarig inför riksdagen. I grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 230) framhölls att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av olika kapitel i regeringsformen.

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen lyder statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen om myndigheten inte är en myndighet under riksdagen. Som Grundlagberedningen framhöll (SOU 1972:15 s. 122) står dessa till regeringens förfogande som organ vid styrande av riket. Regeringen utfärdar föreskrifter för förvaltningen inom ramen för sin normgivningskompetens enligt 8 kap. regeringsformen, och den anvisar medel för myndigheternas verksamhet inom ramen för riksdagens budgetbeslut enligt 9 kap. Förvaltningsmyndigheterna är i princip skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv i särskilda fall som regeringen meddelar. Rätten att meddela direktiv för särskilda fall är dock begränsad. Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen får regeringen inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska få besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Regeringen får inte till förvaltningsmyndigheterna utfärda direktiv som strider mot gällande rätt, men som understryks i grundlagspropositionen finns det inte något hinder för regeringen att inom ramen för sin normgivningskompetens utfärda nya bestämmelser som kanske tar sikte på just en speciell situation. Av förarbetena framgår också att myndigheternas faktiska handlande lämnades utanför förbudet i 11 kap. 7 § även om detta handlande i stort skulle vara reglerat genom författning. Hit hör bl.a. polisens operativa verksamhet. Det har också sagts att om regeringen har rätt att ge direktiv till en myndighet att utföra en uppgift har den också rätt att själv utföra uppgiften, som en följd av allmänna grundsatsar om orderrätt och delegation.

Genom regleringsbrev ställer regeringen anslagen till förfogande åt underordnade myndigheter. I författningar eller i andra direktiv i samband därmed kan regeringen meddela ytterligare dispositionsföreskrifter, förutsatt att det inte strider mot vad riksdagen beslutat (prop. 1973:90 s. 346).

Regleringsbrevet är ett av regeringens viktigaste styrinstrument gentemot myndigheterna. I regleringsbrevet ställer regeringen krav på vad myndigheten ska utföra under året och anger de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten.

I proposition 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen diskuterades relationen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. I propositionen framhölls att regleringsformens bestämmelser utgjorde tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen fann lämpligt i varje situation.

I en lagrådsremiss år 1993 föreslog regeringen att Statens arbetsgivarverk skulle ombildas till en uppdragsmyndighet med en i förhållande till regeringen så fristående ställning som möjligt. Enligt Lagrådets mening framstod det som tveksamt om den tänkta ordningen var förenlig med stadgandet i 11 kap. 6 § första stycket regleringsformen, sett mot bakgrund av regeln om regeringens övergripande uppgift enligt 1 kap. 6 § regleringsformen, nämligen att styra riket.

Regeringskansliet utgör sedan 1997 en enda myndighet med statsministern som chef. Regeringskansliet har enligt 7 kap. 1 § regleringsformen till uppgift att bereda regeringsärenden. Att ett ärende kan avgöras som ett regeringskansliärende framgår oftast av någon bestämmelse i lag eller annan författning. I 2–6 §§ arbetsordningen för Regeringskansliet finns bestämmelser om att departementschefen i många frågor beslutar på Regeringskansliets vägnar. Beslutanderätten kan överlåtas till tjänsteman utom när det gäller föreskrifter och vissa anställningar.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

En förutsättning för att ett så allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och den grundlagsskyddade rätten till förtroligt meddelande som det här är fråga om ska kunna godtas är enligt 2 kap. 12 § regleringsformen att det är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En annan förutsättning är att ingreppet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med det. Enligt artikel 8 punkt 2 i Europakonventionen får inskränkningar i skyddet göras genom lag om det är ägnat att tillgodose allmänna och enskilda intressen, som statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning och brott. Enligt utskottets mening får de nya säkerhetshot och risker som uppkommit under senare decennier liksom den tekniska utvecklingen anses utgöra sådana omständigheter som gör att en utökning av utrymmet för ingrepp i den personliga integriteten och rätten till förtroligt meddelande kan vara godtagbar under förutsättning att det ges tillräckliga garantier för rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten.

Utskottet vill understryka att de ingrepp som nu föreslås är av så känslig karaktär att integritetsskyddet och kontrollmekanismerna bör vara mycket starka. Vad regeringen föreslagit i detta avseende får anses inne-

bära att det uppnås en balans som är godtagbar, även om det inte kan bortses från att det kan finnas ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer som är värdefulla och som skulle innebära ytterligare marginal i förhållande till de skilda minimikrav som Europadomstolen uppställer. Utskottet anser följaktligen att propositionen bör kunna tillstyrkas och motionerna avstyrkas.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot bl.a. undersökning av förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upp- tagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Som Lagrådet framhållit utgör ett system som tillåter hemlig avlyssning ett intrång som kan komma i konflikt med grundlagsskyddet enligt 2 kap. 6 §. Bestämmelserna i den föreslagna lagen om signalspaning får enligt utskottets mening därigenom anses utgöra en sådan begränsning av de fri- och rättigheter som omfattas av bestämmelserna om det särskilt kvalificerade förfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. Detta gäller också förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektroniska kommunikationer såvitt avser 6 kap. 21 § om utvidgning av tystnadsplikten för bl.a. operatörerna.

Stockholm den 24 maj 2007

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Eva Bengtson Skogsberg (m), Yilmaz Kerimo (s), Mauricio Rojas (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Bergkvist (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m), Sinikka Bohlin (s) och Sven Bergström (c).

Avvikande meningar

1. En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (s)

Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Phia Andersson (s) och Sinikka Bohlin (s) anför:

Enligt vår mening är de ingrepp som nu föreslås av så känslig karaktär att rättssäkerhetskyddet och kontrollmekanismerna bör vara så starka som möjligt. Vad regeringen nu föreslagit i detta avseende får anses innebära att det inte uppnås en balans som utan vidare är godtagbar. Det finns skäl som talar för att det behövs ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer. Vi anser följaktligen att propositionen inte bör tillstyrkas utan kraftiga förbättringar i detta avseende.

Vi delar majoritetens bedömning att bestämmelserna i den föreslagna lagen om signalspaning utgör en sådan begränsning av de fri- och rättigheter som omfattas av bestämmelserna om det särskilt kvalificerade förfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen och att detta också gäller förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektroniska kommunikationer såvitt avser 6 kap. 21 § om utvidgning av tystnadsplikten för bl.a. operatörerna.

2. En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (v)

Marianne Berg (v) anför:

Rätten till respekt för privatlivet är en mänsklig rättighet och en förutsättning för demokrati, men denna rätt har gång på gång satts på undantag för andra mål. Integritetsskyddskommittén har arbetat med ett brett grepp om skyddet för den personliga integriteten. I delbetänkandet, som överlämnades den 29 mars 2007, pekar kommittén på flera förhållanden inom försvarsunderrättelseverksamheten som är otillfredsställande från integritetsynpunkt. Kommittén konstaterar också att lagstiftningsarbetet på senare år många gånger har brustit i den avvägning mellan behov, effektivitet och proportionalitet som regeringsformen och Europakonventionen kräver.

Vad gäller den aktuella propositionen kan konstateras att det finns stora brister i regeringens analys av vad förslagen innebär för den personliga integriteten och rättssäkerheten. Dessa brister medför att Sverige skulle bli ett av de länder där medborgarna ställs under hårdast bevakning av staten. Till detta kommer att Lagrådet har framhållit att ett system som tillåter avlyssning är ett intrång som kan komma i konflikt med grundlagsskyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen.

Jag är mycket kritisk mot att det inte finns någon analys av förslagets effekter för tryck- och yttrandefriheterna. Utredningsbristerna märks tydligt på flera punkter, vilket beskrivs i motion 2006/07:Fö2.

Mot bakgrund av vad som anförts bör proposition 2006/07:63 avstyrkas.

Jag gör ingen annan bedömning än konstitutionsutskottets majoritet när det gäller tillämpningen av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen.

3. En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (mp)

Mikael Johansson (mp) anför:

Det är naturligtvis angeläget att avvärja hot mot Sverige som är baserade på realistiska bedömningar, men jag är inte beredd att offra den personliga integriteten på antiterrorismens altare. Ett övervakningssamhälle stärker inte de mänskliga rättigheterna i världen. Det skapar bara större misstro mot myndigheterna och staten, som egentligen ska vara den personliga integritetens väktare. De mänskliga rättigheterna bör stärkas i stället för att urholkas i kampen för en fredlig och hållbar värld. Mot denna bakgrund bör följaktligen proposition 2006/07:63 avstyrkas.

Jag gör ingen annan bedömning än konstitutionsutskottets majoritet när det gäller tillämpningen av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen.

BILAGA 5

Konstitutionsutskottets betänkande 2006/07: KU25

Prövning av fråga om tillämpligheten av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen i visst fall (bet. 2006/07:FöU10)

Sammanfattning

I försvarsutskottets betänkande 2006/07:FöU10 lades fyra lagförslag fram. Riksdagen beslutade den 14 juni 2007 att ett förslag till lag om signalspanning och ett förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, såvitt avser 6 kap. 21 §, enligt bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen skulle vila under minst tolv månader från den 11 juni 2007. Förslagen till lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, lag om ändring i lagen om elektronisk kommunikation såvitt avser 6 kap. 19 a § samt lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) hänvisades till konstitutionsutskottet för prövning om 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är tillämpligt också i fråga om dessa lagförslag

Utskottet anser i likhet med Lagrådet att bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är tillämpliga också på 2 § andra stycket andra meningen i förslaget till lag om ändring i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och 6 kap. 19 a § i förslaget till lag om ändring i lagen om elektronisk kommunikation med hänsyn till bestämmelsernas nära samband med den nu vilande signalspanningslagen. Bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är enligt utskottets mening däremot inte tillämpliga i fråga om förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) och inte heller i fråga om förslaget till lag om ändring i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet i övriga delar.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning av detta betänkande.

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Utskottets anmälan

Resultatet av prövningen får utskottet för riksdagen anmäla.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 18 juni 2007

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Henrik von Sydow (m), Eva Bengtson Skogsberg (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Mauricio Rojas (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Ingvar Svensson (kd), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m), Sinikka Bohlin (s) och Tommy Waidelich (s).

Ärendet

Konstitutionsutskottet yttrade sig den 24 maj 2007 till försvarsutskottet över proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet. Propositionen innehåller fyra lagförslag. Utskottet anförde bl.a. att bestämmelserna i den föreslagna lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet fick anses utgöra en sådan begränsning av de fri- och rättigheter som omfattas av bestämmelser om det särskilt kvalificerade förfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen och att detta också gällde förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektroniska kommunikationer såvitt avser 6 kap. 21 § om utvidgning av tystnadsplikt för bl.a. operatörer.

Till talmannen inkom den 12 juni 2007 yrkande från ~~ledamöter~~ (mp) om att samtliga lagförslag i propositionen ska vila i minst tolv månader i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. I skrivelsen framhölls bl.a. att även utan lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet innebär utvidgningen av mandatet i försvarsunderrättelselagen att de fri- och rättigheter som garanteras i 2 kap. 6 § regeringsformen inskränks.

Förslagen till lag om ändring i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet, lag om ändring i lagen om elektronisk kommunikation såvitt avser 6 kap. 19 a § samt lag om ändring i sekretesslagen hänvisades den 14 juni till konstitutionsutskottet för prövning om 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är tillämpligt också i fråga om dessa lagförslag. Lagförslagen finns som *bilaga 1* till detta betänkande.

Utskottet har inhämtat yttrande från Lagrådet, *bilaga 2*.

Utskottets överväganden

Bestämmelser om det särskilda lagstiftningsförfarandet

Enligt 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen ska förslag till lag som rör begränsning av vissa fri- och rättigheter eller lag om ändring i sådan lag på yrkande av minst tio ledamöter vila i minst tolv månader om inte minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig i ett beslut om att anta förslaget. De fri- och rättigheter som omfattas av detta särskilda lagstiftningsförfarande är som framgår av paragrafens första stycke yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten, skyddet för den kroppsliga integriteten och för förtroligt meddelande, skyddet mot frihetsberövande samt rätten till offentlig domstolsförhandling.

Begränsning av dessa fri- och rättigheter får ske i den utsträckning som 13–16 §§ medger. Dessa paragrafer gäller yttrandefriheten och informationsfriheten, mötesfriheten och demonstrationsfriheten samt förbuden mot diskriminering.

Begränsning får enligt 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett det och får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får ej göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt paragrafens femte stycke prövar konstitutionsutskottet för riksdagens vidkommande huruvida tredje stycket är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag. Enligt 4 kap. 11 § tredje stycket riksdagsordningen får konstitutionsutskottet inte förklara att 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen inte är tillämpligt på ett visst lagförslag utan att Lagrådet yttrat sig i saken.

Lagförslagen

Förslaget i fråga om *lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet* innebär att försvarsunderrättelseverksamheten utvidgas till att gälla yttre hot i stället för som i dag yttre militära hot – förutom att verksamheten liksom i dag ska tjäna som stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Vidare föreslås en bestämmelse om att myndigheter som regeringen bestämmer får ange närmare inriktning av verksamheten inom ramen för den inriktning av verksamheten som regeringen bestämmer samt en bestämmelse om att försvarsunderrättelseverksamhet endast får avse utländska förhållanden (1 §). I 2 § föreslås ett nytt andra stycke vari anges att i verksamheten används teknisk och personbaserad inhämtning och en

hänvisning till signalspaningslagen. Vidare föreslås ett nytt andra stycke i 4 § om stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. I övrigt föreslås ändringar av mer språklig karaktär.

När det gäller förslaget till ändring i *lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation* föreslås en ny paragraf i syfte att möjliggöra ändamålsenlig inhämtning av signaler i elektronisk form enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. De operatörer som äger tråd i vilka signaler förs över Sveriges gräns åläggs en skyldighet att överföra dessa till en samverkanspunkt.

Förslaget till lag om ändring i *sekretesslagen (1980:100)* innebär att det införs en ny bestämmelse med innebörd att det i Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst samt hos Försvarets radioanstalt i underrättelse- och säkerhetsverksamheten gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Bestämmelsen utgör ett komplement till utrikes- och försvarssekretessen enligt 2 kap. 1 och 2 §§ sekretesslagen som skyddar verksamheten men inte de enskilda som det kan förekomma uppgifter om.

Lagrådet

Konstitutionsutskottet har i enlighet med bestämmelserna i 4 kap. 11 § sista stycket riksdagsordningen beslutat inhämta Lagrådets yttrande i fråga om tillämpligheten av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen på de aktuella lagförslagen. Lagrådet anser att bestämmelserna i regeringsformen inte är tillämpliga på den föreslagna ändringen i sekretesslagen och inte heller på ändringarna i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet med undantag för hänvisningen i 2 § sistnämnda lag till signalspaningslagen som liksom den föreslagna nya paragrafen, 6 kap. 19 a §, i lagen om elektronisk kommunikation, bör behandlas av riksdagen på motsvarande sätt som den föreslagna lagen om signalspaning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser i likhet med Lagrådet att också 2 § andra stycket andra meningen i förslaget till lag om ändring i *lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet* och 6 kap. 19 a § förslaget till lag om ändring i *lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation* med hänsyn till bestämmelsernas nära samband med den nu vilande signalspaningslagen får anses omfattade av det särskilda lagstiftningsförfarandet. Bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är enligt utskottets mening således tillämpliga i fråga om dessa bestämmelser. Bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är enligt utskottets mening däremot inte tillämpliga i fråga om förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

(1980:100) och inte heller i fråga om förslaget till lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, såvitt avser 1 §, 2 § första stycket och andra stycket första meningen samt 3–5 §§.

Bilaga 1

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs att 1–5 §§ lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas *för att kartlägga yttre militära hot mot landet och till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik*. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete *och att, enligt vad regeringen närmare bestämmer, medverka med underrättelser för att stärka samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred.*

Regeringen skall bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning.

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas av *Försvarsmakten och de andra myndigheter som regeringen bestämmer.*

Uppgifterna som anges i 1 § skall fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Analyser av hotbilder och bedömningar i underrättelsefrågor skall rapporteras till Regeringskansliet och andra berörda myndigheter.

Föreslagen lydelse

1 §

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas *till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet*. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. *Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden.*

Regeringen skall bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. *Inom ramen för denna inriktning får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten.*

Försvarsunderrättelseverksamhet skall bedrivas av *den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.*

2 §

Verksamheten enligt 1 § skall fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Underrättelser skall rapporteras till berörda myndigheter.

I verksamheten används teknisk och personbaserad inhämtning. Vissa bestämmelser om teknisk inhämtning finns i lagen (2007:000) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

3 §

De myndigheter som skall bedriva försvarsunderrättelseverksamhet får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer.

Den eller de myndigheter som skall bedriva försvarsunderrättelseverksamhet får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer.

4 §

Försvarsunderrättelseverksamheten får inte avse uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Inom försvarsunderrättelseverksamheten får det inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får dock de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

5 §

En särskild nämnd under regeringen skall ha insyn i försvarsunderrättelseverksamheten enligt vad regeringen närmare föreskriver.

Den myndighet som regeringen bestämmer skall kontrollera försvarsunderrättelseverksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

dels att det skall införas en ny paragraf, 6 kap. 19 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

19 a §

För att inhämtning av signaler i elektronisk form enligt lagen (2007:000) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet skall kunna ske, är operatörer som äger tråd i vilka signaler förs över Sveriges gräns skyldiga att överföra dessa till samverkanspunkter. Varje sådan operatör skall anmäla en eller flera samverkanspunkter till den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om samverkanspunkter.

Samtliga operatörer som för signaler i tråd över Sveriges gräns skall till den myndighet som regeringen bestämmer lämna sådan information de innehar som gör det enklare att ta hand om signalerna.

Samtliga operatörer skall utföra uppgifterna enligt första och andra stycket så att verksamheten inte röjs.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

2. Skyldigheten för operatörer som äger tråd att överföra signaler till samverkanspunkter enligt 6 kap. 19 a § skall tillämpas första gången den 1 juli 2008.

4 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att det i sekretesslagen (1980:100)¹ skall införas en ny paragraf, 9 kap. 32 §, av följande lydelse.

9 kap.

32 § Sekretess gäller hos Försvarsmakten i försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten samt hos Försvarets radioanstalt i underrättelse- och säkerhetsverksamheten för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

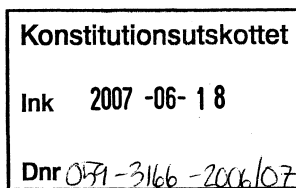
I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2007.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

Bilaga 2

LAGRÅDET



Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2007-06-18

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

Prövning av fråga om tillämpligheten av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen i visst fall

Riksdagens konstitutionsutskott har den 14 juni 2007 beslutat att inhämta Lagrådets yttrande i fråga om 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen är tillämpligt på regeringens förslag i proposition 2006/07:63 till

1. lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet,
2. lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation såvitt avser 6 kap.19 a §,
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Remissen har inför Lagrådet föredragits av utskottsrådet Åse Matz och rättssakkunnige Daniel Ström.

Remissen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

De grundläggande fri- och rättigheter som varje medborgare är tillförsäkrad gentemot det allmänna enligt vad som föreskrivs i 2 kap. regeringsformen (RF) – rättigheter som i princip även tillkommer utlänningar här i riket – får enligt 2 kap. 12 § RF i viss omfattning och under vissa förutsättningar begränsas genom lag. De fri- och rättigheter som på detta sätt får begränsas är bl. a. informationsfriheten, mötesfriheten, yttrandefriheten och skyddet för förtrolig kommunikation. Förslag till

lag som omfattar sådana begränsningar eller till ändring eller upphävande av sådan lag skall, om det inte förkastas av riksdagen, enligt 2 kap. 12 § tredje stycket RF på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen antaga förslaget med fem sjättedels majoritet. Enligt paragrafens fjärde stycke är dock det i tredje stycket angivna kvalificerade förfarandet inte tillämpligt när fråga är bl.a. om lag som enbart angår tystnadsplikt för offentliga funktionärer. Konstitutionsutskottet har vidare enligt paragrafens sista stycke att för riksdagens vidkommande pröva huruvida lagförslaget är av den art att det särskilda förfarandet med en vilandeförklaring om tolv månader kan bli tillämpligt. Utskottet får därvid inte förklara att så inte är fallet i fråga om visst lagförslag utan att Lagrådet yttrat sig (jfr 4 kap. 11 § tredje stycket riksdagsordningen).

Riksdagen har vid behandlingen av regeringens proposition 2006/07:63 "En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet" haft att ta ställning till fyra av regeringen framlagda förslag till

1. lag om ändring i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet,
2. lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
3. lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation,
4. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Under ärendets beredning har konstitutionsutskottet tidigare uttalat bl. a. att bestämmelserna i den föreslagna lagen om signalspaning och förslaget till lag om ändring i lagen om elektronisk kommunikation, såvitt avser 6 kap. 21 § om utvidgning av tystnadsplikten för bl. a. operatörer, fick anses utgöra en sådan begränsning av fri- och rättigheter som omfattas av det särskilda förfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket RF. Riksdagen anslöt sig vid riksdagsbehandlingen till

konstitutionsutskottets ställningstagande och beslöt också att låta nu berörda lagförslag vila.

Mot bakgrund av att fråga väckts om inte även lagförslagen i övrigt borde anses omfattade av det särskilda förfarandet har konstitutionsutskottet hemställt att Lagrådet skall yttra sig i saken.

På Lagrådet ankommer således nu att uttala sig om huruvida de lagförslag som riksdagen inte tidigare funnit vara omfattade av det särskilda förfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket RF – dvs. ändringarna i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och sekretesslagen samt den föreslagna nya 19 a § i 6 kap. lagen om elektronisk kommunikation – angår någon rättighetsbegränsning.

Det kan därvid konstateras att lagen om signalspaning och de ändringar som föreslås i andra lagar i väsentliga avseenden får anses hänga samman med varandra på sådant sätt att det kan övervägas om de inte bör omfattas av samma förfaranderegler vid riksdagsbehandlingen oavsett vilka överväganden i övrigt som kan göras beträffande bestämmelsernas särart och funktion. Inte minst gäller detta behandlingen av signalspaningslagen och den nya bestämmelsen i lagen om elektronisk kommunikation, som för sin tillämpning är beroende av att signalspaningslagen antagits av riksdagen, samt ändringen i 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet i den del den endast hänvisar till signalspaningslagen. Beträffande ändringsförslagen i övrigt i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet gäller att ändringarna, i likhet med lagen i övrigt, närmast lägger fast ramarna för försvarsunderrättelseverksamheten och anger dess huvudsakliga uppgifter och arbetsformer men inte i sig innehåller några materiellt rättighetsbegränsande föreskrifter. Lagens föreskrifter torde för övrigt inte heller vara av den art att de ursprungligen erfordrat lagform. Att lagformen då ändå valdes motiverades i förarbetena med att en lag-

reglering fyller en viktig funktion genom att markera vikten av att en väl fungerande underrättelseverksamhet bedrivs utifrån i ett demokratiskt samhälle godtagbara principer (prop. 1999/2000:25 s.12 f.).

Vad slutligen angår den föreslagna ändringen i sekretesslagen, som innebär att det i bl.a. Försvarmaktens försvarsunderrättelseverksamhet skall gälla sekretess för uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, kan anmärkas att ändringen är att hänföra till de kvalificerade undantag på vilka bestämmelserna i 2 kap. 12 § tredje stycket RF inte alls är tillämpliga.

Av det anförda följer att Lagrådet anser att bestämmelserna i 2 kap.12 § tredje stycket RF inte är tillämpliga på den föreslagna ändringen i sekretesslagen och inte heller på ändringarna i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet med undantag för hänvisningen i 2 § sistnämnda lag till signalspaningslagen som, liksom den föreslagna nya paragrafen, 6 kap. 19 a §, i lagen om elektronisk kommunikation, bör behandlas av riksdagen på motsvarande sätt som den föreslagna lagen om signalspaning.