



## 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 signalspaning 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 signalspaningslagen. 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.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Bestämmelser om det särskilda lagstiftningsförfarandet .....	5
Lagförslagen .....	5
Lagrådet .....	6
Utskottets ställningstagande .....	6
<i>Bilaga 1</i>	
De hänvisade lagförslagen .....	8
<i>Bilaga 2</i>	
Lagrådsyttrande .....	12

# 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 (s, v, 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 försvarsunderrättelagen 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 Försvarsmaktens 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

## De hänvisade lagförslagen

## 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)<sup>1</sup> 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.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1992:1474.

BILAGA 2

## Lagrådsyttrande

LAGRÅDET

Konstitutionsutskottet

Ink 2007 -06- 18

Dnr 0791-3166-2006/07

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. Försvarsmaktens 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.