

Försvarsutskottets betänkande 2023/24:FöU5

Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna. Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionsyrkanden om en utvecklad strategi för signalspaning och en ändamålsenlig underrättelseverksamhet.

I betänkandet finns två reservationer (S, MP).

Behandlade förslag

Skrivelse 2023/24:70 Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Tre yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2023/24.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden.....	5
Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	5
Reservationer	10
1. En utvecklad strategi för signalspaning, punkt 2 (S)	10
2. En ändamålsenlig underrättelseverksamhet, punkt 3 (MP).....	10
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	12
Skrivelsen.....	12
Motioner från allmänna motionstiden 2023/24	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet**

Riksdagen lägger skrivelse 2023/24:70 till handlingarna.

2. **En utvecklad strategi för signalspaning**

Riksdagen avslår motion
2023/24:2564 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkande 20.

Reservation 1 (S)

3. **En ändamålsenlig underrättelseverksamhet**

Riksdagen avslår motion
2023/24:2450 av Emma Berginger m.fl. (MP) yrkandena 44 och 45.

Reservation 2 (MP)

Stockholm den 15 februari 2024

På försvarsutskottets vägnar

Peter Hultqvist

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Hultqvist (S), Lars Wistedt (SD), Jörgen Berglund (M), Helén Pettersson (S), Björn Söder (SD), Johan Andersson (S), Helena Bouveng (M), Heléne Björklund (S), Anna Starbrink (L), Hanna Gunnarsson (V), Mikael Larsson (C), Lars Püss (M), Emma Berginger (MP), Gustaf Göthberg (M), Markus Selin (S) och Camilla Brunsberg (M).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

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

Det har inte väckts några följdmotioner. Tre yrkanden från allmänna motionstiden 2023/24 behandlas dock i betänkandet.

Bakgrund

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

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

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

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

Utskottets överväganden

Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2023/24:70 Integritetsskydd vid signalspaning och underrättelseverksamhet till handlingarna och avslår motionsyrkanden om en utvecklad strategi för signalspaning och om en ändamålsenlig underrättelseverksamhet.

Jämför reservation 1 (S) och 2 (MP).

Skrivelsen

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten – granskningsverksamheten 2022

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

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

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

Siun bestämmer även över de signaler som teleoperatörer ska lämna till samverkanspunkter enligt 9 kap. 30 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Det innebär att signalspaningsmyndigheten – Försvarets radioanstalt (FRA) – endast ska få tillgång till de signalbärare som det finns tillstånd för från Försvarsunderrättelsedomstolen. Siun fattar inga egna beslut i dessa frågor utan ska bara verkställa de tillståndsbeslut som meddelats av Försvarsunderrättelsedomstolen.

Under 2022 har Siun genomfört 25 granskningar, vilket var 1 mer än föregående år. Av dessa granskningar rörde 10 FRA, varav 6 granskningar skedde i enlighet med signalspaningslagen.

Siuns kontroll av sökbegrepp, förstöring och rapportering bestod 2022 av 1 granskning som avsåg FRA:s inhämtning i Sveriges närområde, 1 detaljerad granskning av sökbegrepp, 2 administrativa granskningar av förstöring samt 1 detaljerad granskning av viss rapportering som sker med stöd av signalspaningslagen. Ingen av dessa granskningar ledde till någon synpunkt

eller något förslag. Siun genomförde därutöver en övergripande granskning av FRA:s utlandssamarbete med anledning av nya bestämmelser i signalspaningslagen. Inte heller denna granskning ledde till några synpunkter eller förslag.

Siun har mandat att avbryta en inhämtning eller besluta om förstöring av en upptagning eller uppteckning om det skulle visa sig att inhämtningen som gjorts inte har varit förenlig med det tillstånd som meddelats av Försvarsunderrättelsesdomstolen. Ingen sådan åtgärd har vidtagits under 2022.

Vidare är Siun enligt 10 a § signalspaningslagen skyldig att på en enskilds begäran kontrollera om en enskild persons meddelande har inhämtats i samband med signalspaning och, om så är fallet, kontrollera om inhämtningen och behandlingen av de inhämtade uppgifterna har gjorts i enlighet med signalspaningslagen. Under 2022 har Siun genomfört 7 kontroller på enskildas begäran, vilket är 6 kontroller färre än 2021. I likhet med föregående år har inget otillbörligt framkommit vid kontrollerna.

Integritetsskyddsrådet vid Försvarets radioanstalt – granskningsverksamheten 2022

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

Integritetsskyddsrådets verksamhet under 2022 har varit av ungefär samma omfattning som tidigare år. Rådet har vid 5 tillfällen haft formella sammanträden på FRA. Därutöver har rådet haft ett antal möten för utbildning och kompetensutveckling. Rådets arbete har rört den utgående rapporteringen av resultaten av signalspaningen. Integritetsskyddsrådet har vidare bland annat gått igenom den interna kontrollen inom Försvarets radioanstalt för signalspaningsområdet. Rådet har i samband med möten löpande fört diskussioner med myndighetens ledning i dessa frågor. Myndigheten har utifrån de synpunkter som framförts utvecklat verksamheten för att ytterligare förstärka integritetsskyddet. Integritetsskyddsrådet har under 2022 inte funnit några skäl att rapportera till Siun.

Regeringens slutsatser om signalspaning och personlig integritet

I en demokratisk rättsstat krävs ett väl fungerande integritetsskydd. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är noga reglerad i lagar och förordningar, bl.a. i syfte att värna enskildas personliga integritet. Kontrollmyndigheten Siun har i uppgift att kontrollera att FRA följer de aktuella författningarna. Signalspaningsverksamheten är en nödvändig och integrerad del av Sveriges försvar och skydd mot terrorism.

En konstruktiv dialog om förbättringsåtgärder förs löpande mellan Siun och FRA. Att Siun lämnar synpunkter som säkerställer att signalspaningslagen följs, och samtidigt utvecklar och förstärker integritetsskyddet vid signalspaningsverksamheten, ser regeringen som en styrka. Regeringen bedömer att Siuns inspektionsförberedelser med FRA har fungerat väl under 2022 och att Siun har fått tillgång till den information som behövs för att lösa uppdraget.

Motionerna

I kommittémotion 2023/24:2564 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkande 20 anförs att en strategi för svensk signalspaning bör utvecklas.

I kommittémotion 2023/24:2450 av Emma Berginger m.fl. (MP) anförs att syftet med underrättelseverksamheten är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende (yrkande 44). Motionärerna anför också att Sverige bör ha en effektiv underrättelseverksamhet som är tydligt reglerad, avgränsad och ändamålsenlig för att avslöja och motverka destabiliserande verksamhet från främmande makt och hot från terrorister (yrkande 45).

Bakgrund – tidigare behandling och pågående arbeten

Särskild redovisning av det internationella samarbetet

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

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

I betänkande 2021/22:FöU5 framhöll utskottet i fråga om internationellt samarbete att sådana samarbeten inom underrättelseområdet är av

grundläggande betydelse för svensk underrättelseförmåga. Utskottet förutsatte att regeringen fortlöpande redovisade hur dessa samarbeten bedrivs och utvecklas utifrån ett integritetsskyddsperspektiv och såg därför inte skäl för riksdagen att vid det aktuella tillfället vidta några ytterligare åtgärder i fråga om detta.

Helhetsöversyn av signalspaningslagen

Av proposition 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025 framgår regeringens syn att utvecklingen i omvärlden och den återupptagna totalförsvarsplaneringen har aktualiserat behovet av en översyn av gällande signalspaningslagstiftning. Regeringen ser ett behov av en bredare utredning för att säkerställa att Sverige har en lagstiftning som, med hänsyn till omvärldsutvecklingen och totalförsvarets förändrade behov, erbjuder ett effektivt och ändamålsenligt stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och för kartläggning av yttre hot mot landet, samtidigt som tillbörlig hänsyn även i fortsättningen tas till enskildas personliga integritet. Regeringen uttryckte att en särskild utredare därför bör ges i uppdrag att under perioden 2021–2025 göra en översyn av signalspaningslagen. I översynen ingår bl.a. frågan om rätten att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

I juli 2022 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av signalspaningslagen (dir. 2022:120). Utredningen om Översyn av lagen överlämnade delbetänkandet Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom (SOU 2023:51) i september 2023. Utredningens slutbetänkande, som bl.a. behandlar internationella frågor, ska överlämnas till regeringen senast den 1 september 2024.

Underrättelseverksamheten

Med hänvisning till det arbete som redan pågick vid det aktuella tillfället och till vad utskottet tidigare anfört när det gäller behovet av myndighetssamverkan avstyrktes i betänkande 2021/22:F6U2 motionsyrkanden i vilka det anfördes att syftet med underrättelseverksamhet är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende, och att det behövs en effektiv underrättelseverksamhet som är tydligt reglerad, avgränsad och ändamålsenlig för att avslöja och motverka destabiliserande verksamhet från främmande makt och hot från terrorister. I betänkande 2022/23:F6U5 konstaterade utskottet, liksom gavs uttryck för i aktuella motionsyrkanden, att syftet med underrättelse verksamheten är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende, och att Sverige bör ha en effektiv underrättelseverksamhet som är tydligt reglerad, avgränsad och ändamålsenlig för att avslöja och motverka destabiliserande verksamhet från främmande makt och hot från terrorister. Motionärernas intentioner ansågs vara tillgodosedda med det anförda, och avstyrktes således.

Utskottets ställningstagande

Utskottet instämmer med regeringen om att signalspaningsverksamheten är en nödvändig och integrerad del av Sveriges försvar och skydd mot terrorism och att det i en demokratisk rättsstat krävs ett väl fungerande integritetsskydd. Som utskottet tidigare uttryckt delar det fortfarande regeringens bedömning att systemet för att värna den personliga integriteten inom området fungerar på det sätt som avses i lagstiftningen.

Utskottet föreslår därmed att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Utskottet noterar att arbetet med en helhetsöversyn av signalspaningslagen går framåt och avvaktar den pågående utredningens resultat. Utskottet ser inte skäl att föregripa detta arbete och avstyrker således yrkandet i motion 2023/24:2564 (S).

Utskottet konstaterar att syftet med underrättelseverksamheten är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende, och att Sverige bör ha en effektiv underrättelseverksamhet som är tydligt reglerad, avgränsad och ändamålsenlig för att avslöja och motverka destabiliserande verksamhet från främmande makt och hot från terrorister. Eftersom motionärernas intentioner kan sägas vara tillgodosedda i och med det anförda avstyrks båda yrkandena i motion 2023/24:2450 (MP).

Reservationer

1. En utvecklad strategi för signalspaning, punkt 2 (S)

av Peter Hultqvist (S), Helén Pettersson (S), Johan Andersson (S),
Heléne Björklund (S) och Markus Selin (S).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2023/24:2564 av Peter Hultqvist m.fl. (S) yrkande 20.

Ställningstagande

Signalspaning och underrättelse är grunden i ett robust försvar. Sveriges signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är av största vikt. Genom våra myndigheters arbete med detta får Sverige unik kunskap om utländska förhållanden. Pålitliga och löpande underrättelser om omvärlden är essentiella för att Sverige ska kunna bedriva en självständig utrikes- och säkerhetspolitik. Härtill följer även ett arbete för att stärka informationssäkerheten hos samhällsviktig verksamhet. I cybersamhället ska Sverige även i fortsättningen kunna erbjuda ett högklassigt stöd till myndigheter, statliga och privata bolag, föreningar och stiftelser som hanterar känslig information. Säkerheten i it-systemen ska ur sårbarhetssynpunkt löpande höjas. Sverige bör vidmakthålla och utveckla kompetens och förmåga på signalspaningsområdet. Svensk signalspaning ska ligga i framkant.

Vi föreslår att regeringen verkar för en utvecklad strategi för signalspaning i enlighet med det anförda.

2. En ändamålsenlig underrättelseverksamhet, punkt 3 (MP)

av Emma Berginger (MP).

Förslag till riksdagsbeslut

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

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

Därmed bifaller riksdagen motion
2023/24:2450 av Emma Berginger m.fl. (MP) yrkandena 44 och 45.

Ställningstagande

Hoten mot Sverige och andra demokratier kommer från många olika organisationer och stater över hela världen, vilket gör att det är viktigt med samarbete mellan de svenska myndigheterna och med myndigheter i andra länder. Jag vill därför understryka vikten av en tydlig reglering för att breda samarbeten på dessa områden inte ska vara hot i sig, mot integritet och mänskliga rättigheter. För att inleda samarbeten är det viktigt med möjlighet till oberoende granskning, även om granskningen i sig antagligen måste utföras under sekretess. Det internationella samarbetet är viktigt för att bekämpa terrorism. Utgångspunkten för den svenska underrättelseverksamheten måste vara att värna och skydda det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende. Det är därför avgörande att den svenska underrättelseverksamheten är tydligt reglerad, avgränsad, effektiv och ändamålsenlig för att kunna avslöja och motverka destabiliserande verksamhet från främmande makt och hot från terrorister.

Regeringen bör verka för en ändamålsenlig underrättelseverksamhet i enlighet med det anförda.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2023/24:70 Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Motioner från allmänna motionstiden 2023/24

2023/24:2450 av Emma Berginger m.fl. (MP):

44. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att syftet med underrättelseverksamhet är att värna det öppna och demokratiska samhället, den fria åsiktsbildningen samt Sveriges frihet och oberoende och tillkännager detta för regeringen.
45. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att ha en effektiv underrättelseverksamhet som är tydligt reglerad, avgränsad och ändamålsenlig för att avslöja och motverka destabiliserande verksamhet från främmande makt och hot från terrorister och tillkännager detta för regeringen.

2023/24:2564 av Peter Hultqvist m.fl. (S):

20. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utveckla en strategi för svensk signalspaning och tillkännager detta för regeringen.