



Signalspaning

Sammanfattning

Utskottet understryker den utomordentligt stora betydelse som försvarsunderrättelseverksamheten har för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. En viktig del av försvarsunderrättelseverksamheten utgörs av signalspaning. Signalspaning i kabel kommer i takt med den tekniska utvecklingen att bli en allt viktigare del av signalspaningen.

Riksdagen har under tidigare riksmöten genomfört en omfattande beredning av FRA:s möjligheter att få bedriva signalspaning i kabel.

Riksdagen antog i juni 2008 bl.a. lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. I samband med detta beslut begärde riksdagen att regeringen skulle återkomma med förslag till kompletteringar av lagstiftningen.

Regeringspartierna kom i september 2008 överens om ytterligare tillägg till signalspaningslagen utöver vad riksdagen begärt.

Riksdagen har därefter i maj 2009 beslutat att skyldigheten för operatörer som äger tråd att överföra signaler till samverkanspunkter ska skjutas upp två månader till den 1 december 2009.

Regeringen lämnar nu i proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning förslag med anledning av riksdagens begäran om kompletteringar av lagstiftningen med de ytterligare förändringar som följer av regeringspartiernas överenskommelser för att stärka integritetsskyddet. Det finns en följdmotion (s, v, mp) till propositionen.

Konstitutions- och justitieukskotten har yttrat sig över propositionen och följdmotionen. De tillstyrker propositionen och avstyrker följdmotionen.

Utskottet kan konstatera att regeringens förslag innebär att syftet med signalspaningen nu förtydligas genom att ändamålet för verksamheten slås fast i lag i stället för förordning. Enbart regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten ska få inrikta signalspaningen. Begränsningen att trafik mellan avsändare och mottagare i Sverige inte ska få inhämtas tydliggörs. Signalspaningsmyndigheten ska endast få tillgång till den trafik som är nödvändig för att inhämtning ska kunna genomföras. Vilka signalbärare avseende signaler i tråd som tillgång ska ges till ska avgöras i samband med tillståndsprövningen. Tillståndsgivningen ska också omfatta sökbegrepp.

Tillstånd ska prövas av en ny domstol, Försvarsunderrättelsedomstolen, efter ansökan av Försvarets radioanstalt. Ett integritetsskyddsombud ska bevaka enskildas integritetsintresse i mål vid domstol. Skyldigheten att förstöra information utvidgas till att gälla också uppgifter under bikt eller enskild själavård. En enskild ska underrättas om det vid signalspaning använts sökbegrepp om denne. Kontrollmyndigheten ska efter begäran ha skyldighet att utreda om enskilda personer har varit utsatta för otillåten signalspaning.

Utskottet konstaterar vidare att regeringen nu återkommit med förslag om kompletteringar av lagstiftningen som ytterligare stärker rättssäkerheten och skyddet av den personliga integriteten.

Utskottet avser att mycket noga fortsätta att följa frågan om FRA:s signalspaning. Utskottet kommer sålunda att ingående följa upp regeringens kommande årliga rapporter och kontrollstationen 2011 även ur ett integritetsskyddsperspektiv. Regeringen har bl.a. på begäran av riksdagen inrättat ett antal kontrollfunktioner. Vid kontrollstationen 2011 bör regeringen lämna en bedömning av om strukturen på dessa är lämplig och tillräcklig.

Med det anförda och mot bakgrund av yttrandena från konstitutions- och justitieutskotten *tillstyrker försvarsutskottet* regeringens förslag om

- ändring i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
- lag om Försvarsunderrättelsedomstol
- lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen
- lag om ändring i säkerhetsskyddslagen.

Utskottet *avstyrker* följdmotionen och motioner från allmänna motionstiden hösten 2008 om signalspaning.

Det finns två *reservationer* (s, v, mp) i betänkandet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	5
Ärendet och dess beredning	5
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden	7
Propositionen	7
Motionerna	13
Utskottet	16
Reservationer	22
1. Lagförslagen, punkt 1 (s, v, mp)	22
2. Upphävande av FRA-lagstiftningen och tillsättande av en parlamentarisk kommitté, punkt 2 (s, v, mp)	23
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	25
Propositionen	25
Följdmotionen	25
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2008	25
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	27
<i>Bilaga 3</i>	
Reservanternas lagförslag	44
<i>Bilaga 4</i>	
Konstitutionsutskottets yttrande	45
<i>Bilaga 5</i>	
Justitieutskottets yttrande	53

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagförslagen

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
2. lag om Försvarsunderrättsedomstol,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
4. lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2008/09:201 och avslår motion 2008/09:Fö7 av Mona Sahlin m.fl. (s, v, mp) yrkande 1.

Reservation 1 (s, v, mp)

2. Upphävande av FRA-lagstiftningen och tillsättande av en parlamentarisk kommitté

Riksdagen avslår motionerna

- 2008/09:Ju379 av Mona Sahlin m.fl. (s) yrkande 68,
2008/09:Fö7 av Mona Sahlin m.fl. (s, v, mp) yrkandena 2–5,
2008/09:Fö257 av Lars Ohly m.fl. (v) yrkandena 1–4,
2008/09:Fö269 av Peter Eriksson m.fl. (mp, s) yrkandena 1–4 och
2008/09:Fö293 av Anders Karlsson m.fl. (s) yrkande 15.

Reservation 2 (s, v, mp)

Stockholm den 1 oktober 2009

På försvarsutskottets vägnar

Rolf Gunnarsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Rolf Gunnarsson (m), Karin Enström (m), Peter Jonsson (s), Nils Oskar Nilsson (m), Staffan Danielsson (c), Michael Hagberg (s), Allan Widman (fp), Åsa Lindestam (s), Else-Marie Lindgren (kd), Rolf K Nilsson (m), Inger Jarl Beck (s), Kjell Eldensjö (kd), Peter Rådberg (mp), Ulf Grape (m), Alice Åström (v) och Kerstin Engle (s).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Utskottet behandlade våren 2007 i betänkande 2006/07:FöU10 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet proposition 2006/07:63 med samma namn.

Riksdagen beslutade i juni 2007 (rskr. 2006/07:208 och 226) att regeringens lagförslag om signalspaning skulle hänvisas till försvarsutskottet för att där vila i minst ett år från den 11 juni 2007.

Utskottet behandlade under våren 2008 i betänkande 2007/08:FöU14 Lag om signalspaning m.m. de förslag som riksdagen beslutat skulle vila i minst ett år.

Riksdagen beslutade den 18 juni 2008 att återförvisa ärendet till utskottet för ytterligare beredning.

Utskottet tog samma dag upp det ärende som kammaren återförvisat till förnyad beredning i ett nytt betänkande (2007/08:FöU15 Lag om signalspaning m.m., förnyad behandling). Riksdagen beslutade därefter den 18 juni 2008 (rskr. 2007/08:266) att bifalla utskottets förslag till riksdagsbeslut om signalspaning. Riksdagen tillkännagav samtidigt för regeringen som sin mening vad utskottet anfört om ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer, bl.a. skulle regeringen återkomma till riksdagen med förslag till ändringar i signalspaningslagen.

Försvarsutskottet föreslog (bet. 2008/09:FöU11) i april 2009 att tidpunkten för när signalspaning i kablar ska starta skulle senareläggas till den 1 december 2009 för att skapa tid för den omfattande och noggranna beredning av signalspaningslagen som riksdagen begärt. Riksdagen beslutade i enlighet med detta (rskr. 2008/09:245).

Utskottet behandlar nu i ett nytt betänkande regeringens proposition (prop. 2008/09:201) Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning jämte tillhörande motion. Utskottet behandlar dessutom vissa motioner från allmänna motions-tiden hösten 2008 om underrättelseverksamhet.

Konstitutions- och justitieutskotten har yttrat sig över propositionen och följdmotionen.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, en ny lag om Försvarsunderrättelsedomstol samt ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000) och säkerhetsskyddslagen (1996:627). Förslagen syftar till att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning.

För att förtydliga syftet med signalspaningen föreslås att det i lag närmare anges för vilka preciserade ändamål verksamheten får bedrivas samt att endast regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten ska få inrikta signalspaningen. Begränsningen att trafik mellan avsändare och mottagare i Sverige inte får inhämtas tydliggörs.

I syfte att säkerställa att signalspaning endast avser kommunikation som är relevant för verksamheten föreslås att tillgång till signaler i tråd endast ska ges till sådana signalbärare som omfattas av tillstånd. Vidare ska tillståndsprövningen också avse den användning av sökbegrepp som aktualiseras vid inhämtningen. Tillstånd ska prövas av en ny domstol, Försvarsunderrättelsedomstolen, på ansökan av signalspaningsmyndigheten.

Vid prövningen i domstolen ska ett integritetsskyddsombud närvara.

Skyldigheten att förstöra inhämtad information utvidgas till att gälla också uppgifter lämnade under bikt eller enskild självavård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla sådana uppgifter för ändamål som anges i lagen.

Enskildas rättigheter förstärks genom att en enskild ska underrättas om det vid signalspaning använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till honom eller henne, såvida inte sekretess gäller för uppgiften. Vidare ska enskilda ha rätt att till kontrollmyndigheten anmäla om de anser sig ha varit föremål för otillåten signalspaning. Kontrollmyndigheten ska då ha skyldighet att utreda detta.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2009, vilket är den tidpunkt då trafik i tråd som passerar rikets gräns tidigast blir tillgänglig för signalspaning.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Utskottet konstaterar att regeringen efter begäran från riksdagen återkommit med förslag om kompletteringar av lagstiftningen om signalspaning i kabel som ytterligare stärker rättssäkerheten och skyddet av den personliga integriteten.

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag om

- ändring i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

- lag om Försvarsunderrättelsedomstol
- lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen
- lag om ändring i säkerhetsskyddslagen.

Utskottet föreslår att riksdagen avslår följdmotionen och motioner från allmänna motionstiden hösten 2008 om signalspaning.

Jämför reservation 1 och 2 (s, v, mp).

Propositionen

Preciserade ändamål för signalspaning

Regeringen föreslår att i lagen ska anges de närmare ändamål för vilka signalspaning får bedrivas. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får ske endast i syfte att kartlägga

1. yttre militära hot mot landet,
2. förutsättningar för svenskt deltagande i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser eller hot mot säkerheten för svenska intressen vid genomförandet av sådana insatser,
3. strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen,
4. utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
5. allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer,
6. konflikter utomlands med konsekvenser för internationell säkerhet,
7. främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen, eller
8. främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik.

Begränsning av inriktande myndigheter

Regeringen *föreslår* att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet endast ska få *inriktas* av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.

Tillståndskrav för tillgång till signalbärare

Regeringen *föreslår* att signalspaningsmyndigheten endast ska få *tillgång* till den *trafik* som är nödvändig för att inhämtning ska kunna genomföras. Vilka *signalbärare* avseende signaler i tråd som tillgång ska ges till ska avgöras i samband med tillståndsprövningen.

Avskiljande av signalerna

Regeringen *föreslår* att endast *kontrollmyndigheten* ska ha rådighet över de signaler som operatörerna överför till samverkanspunkter och ska säkerställa att signalspaningsmyndigheten endast får tillgång till de *signalbärare* som omfattas av ett tillstånd.

Kontrollmyndigheten ska ha kapacitet att i brådskande fall bereda signalspaningsmyndigheten tillgång till signalbärare i enlighet med vad som i övrigt föreskrivs för sådana fall.

Förbud mot inhämtning av inhemsk trafik

Regeringen *föreslår* att inhämtning inte får avse signaler mellan en *avsändare och mottagare* som båda befinner sig i *Sverige*. Om sådana signaler inte kan avskiljas redan vid inhämtningen, ska upptagningen eller uppteckningen förstöras så snart det står klart att sådana signaler har inhämtats. Förbudet ska inte tillämpas i fråga om signaler mellan sändare och mottagare på utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon.

En försvarsunderrättelsedomstol inrättas

Regeringen *föreslår* att en domstol, *Försvarsunderrättelsedomstolen*, inrättas med uppgift att *pröva frågor om tillstånd* enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Bestämmelser om domstolen regleras i en särskild lag.

Vem ansöker om tillstånd?

Regeringen *föreslår* att *signalspaningsmyndigheten* ska *ansöka om tillstånd* för verkställighet av signalspaningen i stället för att inriktande myndigheter inhämtar tillstånd för att få lämna en närmare inriktning för signalspaningen. All inhämtning kommer därmed att bli föremål för tillståndsprövning, oavsett vem som inriktar verksamheten.

Vad ska en ansökan innehålla?

Regeringen *föreslår* att en ansökan om *tillstånd* ska innehålla *uppgifter* om

1. det inhämtningsuppdrag som ansökan avser, med en närmare redogörelse för det underrättelsebehov som föranleder ansökan och uppgift om vilken inriktning uppdraget hänför sig till,
2. vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget,
3. de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas vid inhämtningen,
4. vilken tid tillståndet ska gälla, och
5. de förhållanden i övrigt som myndigheten vill åberopa till stöd för sin ansökan.

Förutsättningar för tillstånd

Regeringen *föreslår* att *kriterierna* för *tillstånd* ska vara i huvudsak desamma som enligt nu gällande lag tillämpas i fråga om tillstånd till inriktning. Tillstånd ska endast få lämnas om

1. inhämtningsuppdraget är förenligt med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
2. syfte med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt,
3. inhämtningsuppdraget beräknas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära,
4. de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas är förenliga med lagens särskilda bestämmelser om sökbegrepp, och
5. ansökan inte avser endast en viss fysisk person.

Sökbegreppen ska utformas och användas med respekt för enskildas personliga integritet och så att signalspaningen medför ett så begränsat integritetsintrång som möjligt. Sökbegrepp direkt hänförliga till en viss fysisk person ska få användas endast om det är av synnerligt vikt för verksamheten.

Tillståndets innehåll

Regeringen *föreslår* att ett tillstånd ska ange

1. det inhämtningsuppdrag för vilket inhämtning får ske,
2. vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten ska få tillgång till för att fullgöra uppdraget,
3. vilka sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som får användas vid inhämtningen,
4. den tid som tillståndet avser, och
5. de villkor i övrigt som behövs för att begränsa intrånget i enskildas personliga integritet.

Ett tillstånd får ges för högst sex månader från dagen för beslutet och kan efter förnyad prövning förlängas med högst sex månader i taget.

Om det för fullgörande av inhämtningsuppdrag för vilket tillstånd givits uppstår behov av tillgång till ytterligare signaler i tråd eller användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp, ska särskilt tillstånd sökas. Ett sådant tillstånd ska ha samma varaktighet som tillståndet för det inhämtningsuppdrag inom vilket tillgång till signalerna behövs eller sökbegreppen är avsedda att användas.

Brådskanie fall

Regeringen *föreslår* att om det kan befaras att inhämtande av tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för något av de i lagen angivna syftena, får tillstånd till signalspaningen ges av den befattningshavare vid signalspaningsmyndigheten som regeringen föreskriver. Tillståndet ska till sitt innehåll motsvara ett ordinarie tillstånd.

Har sådant tillstånd lämnats ska åtgärden genast anmälas skriftligen till Förvarsunderrättsedomstolen. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Förvarsunderrättsedomstolen ska skyndsamt pröva ärendet och, om den finner att det inte finns skäl för åtgärden, upphäva eller ändra beslutet.

Om ett beslut i brådskanie fall har upphört att gälla innan domstolen har prövat ärendet, ska signalspaningsmyndigheten anmäla åtgärden till kontrollmyndigheten.

Om Förvarsunderrättsedomstolen upphäver eller ändrar ett beslut ska upptagning eller uppteckning av uppgifter som redan inhämtats omgående förstöras i den utsträckning upptagningen eller uppteckningen kan hänföras till ändringen.

Förvarsunderrättsedomstolens sammansättning

Regeringen *föreslår* att domstolens ordförande ska anställas som ordinarie domare. Vid ordförandens sida ska finnas en eller högst två vice ordförande som också ska vara lagfarna samt minst två och högst sex särskilda ledamöter med specialistkompetens.

Vid prövningen ska ett integritetsskyddsombud bevaka integritetsintresset. Integritetsskyddsombudet ska ha rätt att ta del av vad som förekommer i målet och att yttra sig. Ett integritetsskyddsombud ska utses av regeringen för en tid om fyra år. Integritetsskyddsombudet ska vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare. Förslag på kandidater ska inhämtas från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden. Integritetsskyddsombudet ska ha rätt till ersättning enligt samma principer som gäller för ett offentligt ombud i ärenden om användning av vissa hemliga tvångsmedel, bl.a. hemlig televlyssning.

Domförhet

Regeringen *föreslår* att domstolen ska vara domför med ordförande och två särskilda ledamöter. Fler än tre ledamöter ska inte få delta i ett avgörande.

Ordföranden ska självständigt få vidta förberedande åtgärder och avskrika mål. Ordföranden ska också få pröva frågor om tillstånd i pågående och tillståndsprövade signalspaningsuppdrag, om prövningen är av enkel beskaffenhet och endast avser tillgång till signalbärare eller användning av sökbegrepp som inte är direkt hänförliga till viss fysisk person.

En lagfaren tjänsteman vid domstolen ska efter ordförandens förordnande få vidta förberedande åtgärder.

Handläggningsregler

Regeringen *föreslår* att i huvudsak förfarandereglerna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) ska tillämpas vid handläggningen i Förvarsunderrättelsedomstolen. Förfarandet vid Förvarsunderrättelsedomstolen ska dock vara muntligt. Om det står klart att sekretessbelagda uppgifter kommer att uppenbaras om en förhandling är offentlig, får rättens ordförande fatta beslut om stängda dörrar innan förhandlingen inleds.

Utvidgad förstöringsskyldighet

Regeringen *föreslår* att utöver i lagen redan angivna grunder för förstöringsskyldighet också ska gälla att upptagning eller uppteckning omgående ska förstöras om innehållet avser uppgifter lämnade under bikt eller enskild själavård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för syften som anges i lagen.

Hantering av personuppgifter

Regeringen *föreslår* att det, för att tydliggöra att det i annan lagstiftning finns bestämmelser som reglerar behandlingen av inhämtade personuppgifter i lagen, ska tas in en hänvisning till lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts förvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet.

Underrättelseskyldighet

Regeringen *föreslår* att om det vid signalspaning har använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person ska personen underrättas om detta. En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för förvarsunderrättelseverksamheten, dock senast en månad efter att det inhämtningsuppdrag som föranlett inhämtningen avslutades.

En underrättelse får skjutas upp, om sekretess hindrar att underrättelsen lämnas. Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att inhämtningsuppdraget avslutades, behöver någon underrättelse inte lämnas.

En underrättelse ska inte lämnas om inhämtningen uteslutande avser främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande makter.

Utredningsskyldighet

Regeringen *föreslår* att kontrollmyndigheten ska vara skyldig att på begäran av en enskild person kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning och ska därvid utreda om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag.

Skadestånd

Regeringen *bedömer* att det saknas anledning att föreslå några ändringar i fråga om grunderna för statens skadeståndsansvar.

Kontrollmyndigheten

Regeringen *föreslår* att kontrollmyndigheten ges en mer utpräglad rättslig karaktär för att kunna hantera de uppgifter som de föreslagna ändringarna innebär.

Regeringen *bedömer* att Försvarets underrättelsenämnd bör utgöra grunden för kontrollmyndigheten men bör ges ett namn som bättre beskriver dess roll, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Sekretess hos kontrollmyndigheten

Regeringen *föreslår* att nya bestämmelser om sekretess hos kontrollmyndigheten införs. Sekretess ska gälla för uppgifter som kontrollmyndigheten tar emot från myndigheter i samma omfattning som sekretess gäller hos de myndigheterna.

Uppgifter som kontrollmyndigheten tar emot direkt från enskilda omfattas av sekretess under vissa förutsättningar. Om en sekretessbestämmelse till skydd för enskilds personliga förhållanden skulle ha varit tillämplig på uppgifterna hos den myndighet som ärendet får anses avse, ska sekretessbestämmelsen tillämpas också hos kontrollmyndigheten. Utrikes- och försvarssekretess ska bara gälla för uppgift som lämnats av en enskild till kontrollmyndigheten om det kan antas att riket skulle lida betydande skada om uppgiften röjs.

Om kontrollmyndigheten tar emot uppgifter direkt från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation och en sekretessbestämmelse skulle ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som ärendet får anses avse, ska sekretessbestämmelsen tillämpas också hos kontrollmyndigheten.

Regeringen *bedömer* att någon ändring i regleringen avseende rätten att meddela och offentliggöra uppgifter inte bör göras.

Sekretess hos Försvarsunderrättelsedomstolen

Regeringen *bedömer* att någon särskild sekretessreglering för Försvarsunderrättelsedomstolen inte behövs.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringen *föreslår* att ändringarna i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska träda i kraft senast i samband med att operatörernas skyldighet att överföra signaler i tråd till samverkanspunkter börjar gälla, dvs. i enlighet med vad riksdagen beslutat från den 1 december 2009.

Verksamhet som vid ikraftträdandet bedrivs med stöd av tillstånd ska få fortsätta till dess att tiden för tillståndet löper ut.

Ekonomiska konsekvenser

Regeringen *bedömer* att förslagen kommer att föranleda ökade kostnader för Försvarets radioanstalt och kontrollmyndigheten. Inrättandet av Försvarsunderrättelsedomstolen kan också komma att leda till något ökade kostnader.

Motionerna

Mona Sahlin m.fl. (s, v, mp) framhåller i *partimotion 2008/09:Fö7* att den borgerliga majoriteten i riksdagen den 18 juni 2008 röstade igenom lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Lagen gav Försvarets radioanstalt (FRA) mycket långtgående befogenheter vad gäller signalspaning i kabel utan att uppnå tillräckliga krav för rättssäkerhet och skyddet för den enskildes integritet.

Regeringen har, sedan det första lagförslaget presenterades julen 2006 och fram till och med den politiska överenskommelsen inom alliansen september 2008, lyckats peta in nästan 40 förändringar runt signalspaningslagen. Detta utan att en enda ordentlig utredning gjorts. Det torde vara rekord i den svenska lagstiftningens historia.

Nu är signalspaningen, i och med regeringens proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning, uppe till behandling i riksdagen för tredje gången på lika många år. Förslagen i propositionen innebär flera förbättringar i lagstiftningen, men fortfarande saknas ett nödvändigt helhetsgrepp. Det går inte att lappa och laga när flera viktiga frågor fortfarande är olösta. Frågan om den öppna polisens och Säpos tillgång till signalspaning behandlas för närvarande i en utredning som ska presenteras sommaren 2009. Risken är att den utredningen föreslår ytterligare lagstiftning som inte ligger i samklang med regeringens proposition.

En annan allvarlig svaghet i den nya lagstiftningen är begränsningen av vilka myndigheter som får inrikta signalspaning. Det framgår inte heller hur myndigheter med strategiska uppgifter kan få information rapporterad

till sig. Därmed riskerar myndigheter att stängas av från viktig information utan några uppenbara integritetsvinster. Någon konsekvensanalys av detta lämnar inte regeringen.

Det är vidare oklart hur kontrollmyndigheten i efterhand ska kunna bevaka att allt gått rätt till samt hur underrättelseskyldigheten ska fungera när det samtidigt föreligger en förstörelseskyldighet. Dessutom har FRA i sitt remissvar tydliggjort att myndigheten avser använda undantaget i lagstiftningen, varvid underrättelseskyldigheten i praktiken riskerar att bli en innehållslös paragraf. Detta behöver också utredas vidare, tillsammans med behovet av skadestånd. Svensk signalspaning ska vara rättssäker. Europakonventionens principer ska gälla. Utredningen ska därför också syfta till att finna lösningar på Europakonventionens principer om bl.a. underrättelseskyldighet och rätt till skadestånd ska hanteras i detta sammanhang.

Det saknas också regler om att kontrollorganet ska rapportera om verksamheten till riksdagen. På grund av att Utredningen om underrättelseinlämning för vissa polisiära behov inte är klar saknas även underlag för ställningstagande om effektivitetsvinst om kontrollmyndigheten skulle kunna vara densamma som säkerhets- och integritetsskydds nämnden.

Den dominerande orsaken till dessa svagheter och oklarheter är att tilläggen, både från återremitteringen den 18 juni 2008 och från de nya förslag som tillkommit den 25 september 2008, tagits fram i stor hast bakom lyckta dörrar. En så komplex lagstiftning, med långtgående konsekvenser för både rättssäkerhet och integritet, som påverkar våra grundlagsskyddade fri- och rättigheter, borde självklart ha beretts genom en parlamentariskt sammansatt offentlig utredning – en utredning som skulle ha besvarat fundamentala frågor om behov, effektivitet, proportionalitet, rättssäkerhet och integritetsskydd. Dessa frågor är i grunden politiska avväganden, med tekniska och juridiska aspekter, inte tvärtom.

Sverige behöver som ett militärt alliansfritt land en effektiv underrättelsetjänst. Signalspaning är då ett viktigt verktyg som behövs. Nya hot som senare års terroristdåd, spridning av massförstörelsevapen och IT-utvecklingen har gjort samhället mer sårbart, och tidig information är viktig för att kunna förebygga och förhindra sådana hot mot vårt land. Den avgörande frågan är dock på vilket sätt och i vilken omfattning som signalspaning ska få bedrivas. Behovet av effektiv underrättelseinlämning kan inte rättfärdiga att man nonchalerar grundlagens principer om rätten till fri och skyddad kommunikation. Om underrättelsetjänsten ska kunna bibehålla folkets förtroende måste människors berättigade oro och obehag avseende intrång i deras privatsfär tas på allvar. Därför kräver motionärerna att lagstiftningen rivs upp och att man tillsätter en parlamentarisk utredning.

Den parlamentariska utredningens uppgift bör vara att bedöma behovet av en lag utifrån hänsyn till integriteten, effektiviteten och proportionaliteten. Syftet måste vara att finna en teknisk-juridisk lösning som både tillgodoser behovet av underrättelsetjänst och medborgarnas rätt till integritet och rättssäkerhet.

Motionärerna menar slutligen att en utredning måste arbeta öppet för att åstadkomma en lag som har medborgarnas förtroende. Detta innebär en bred och öppen process som ger så många som möjligt möjlighet till insyn, påverkan och debatt från olika samhällsaktörer, allt från enskilda medborgare till organisationer.

Med anledning av det anförda föreslås följande:

- Riksdagen beslutar att avslå proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning (*yrkande 1*).
- Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen ska återkomma med förslag om att upphäva lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (*yrkande 2*).
- Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen ska återkomma med förslag om att upphäva 6 kap. 19 a § samt 6 kap. 21 § 3 i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (*yrkande 3*).
- Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen ska återkomma med förslag om att upphäva 2 § andra stycket, andra meningen i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet (*yrkande 4*).
- Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att omedelbart tillsätta en parlamentarisk utredning avseende utformningen av en ny lagstiftning rörande signalspaning (*yrkande 5*).

Peter Eriksson m.fl. (mp, s) framhåller i *flerpartimotion 2008/09:Fö269* att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet bör upphävas (*yrkande 1*). Riksdagen bör vidare besluta om att upphäva de delar i lagen om elektronisk kommunikation (*yrkande 2*) och lagen om försvarsunderrättelseverksamhet (*yrkande 3*) som hör ihop med signalspaningslagen. Riksdagen bör tillsätta en parlamentarisk utredning avseende utformningen av en lagstiftning om signalspaning (*yrkande 4*).

Mona Sahlin m.fl. (s) framhåller i *partimotion 2008/09:Ju379* att den borgerliga regeringen den 18 juni 2008 röstade igenom en lag om signalspaning som hade allvarliga brister avseende grundläggande krav på rättssäkerhet, integritetsskydd och proportionalitet. För att rädda ansiktet planerar regeringen nu att komma med en proposition om fler rättssäkerhetsåtgärder.

Socialdemokraterna menar att dessa ytterligare planerade åtgärder är långt ifrån tillräckliga. Den borgerliga majoriteten har lappat och lagat med olika, hastigt framtagna, tillägg. Det är inte seriöst med ett så stort antal förändringar i en av riksdagen nyss tagen lagstiftning utan att dessa förändringar bereds på sakenligt sätt. Resultatet blir en lag präglad av otydlighet och osäkerhet, som blir svår att tolka såväl av medborgarna som av de myndigheter som ska tillämpa den. Och trots alla hastigt tillkomna förslag står ändå lagen där med allvarliga brister.

Det enda acceptabla är därför att lagen om signalspaning nu rivs upp och att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning som börjar om från grunden (*yrkande 68*).

Lars Ohly m.fl. (v) anser i *partimotion 2008/09:Fö257* att riksdagen ska besluta att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet upphävs (*yrkande 1*). Riksdagen ska också besluta att riva upp de ändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet som antogs i och med försvarsutskottets betänkande En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (bet. 2006/07:FöU10) samt att återgå till den lydelse av lagen som gällde före beslutet (*yrkande 2*). Vidare bör en parlamentarisk utredning tillsättas med uppdrag att göra en översyn av behovet av förändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet samt behovet av en ny signalspaningslag (*yrkande 3*). En sanningskommission kring FRA:s tidigare misstag och felaktigheter ska också inrättas (*yrkande 4*).

Anders Karlsson m.fl. (s) framhåller i *kommittémotion 2008/09:Fö293* att det är av stor vikt att Sverige har en väl fungerande underrättelseverksamhet för att upprätthålla vår militära 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. Det är av största vikt att underrättelseverksamheten anpassas så att den kan möta dagens och framtidens hotbild.

Sverige behöver en signalspaningslag som uppfyller kraven på proportionalitet, rättssäkerhet och integritet och uppfyller kraven i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Det är av stor vikt att medborgarna känner förtroende för försvarsunderrättelseverksamheten då den ytterst finns till för att skydda desamma.

Socialdemokraterna fortsätter att hävda behovet av en parlamentarisk utredning som grund för en ny lag om signalspaning och avser att riva upp lagen om de vinner valet 2010 (*yrkande 15*).

Utskottet

Utskottet vill inledningsvis understryka den utomordentligt stora betydelse som försvarsunderrättelseverksamheten har för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Signalspaningsverksamheten är en mycket betydelsefull del av försvarsunderrättelseverksamheten. Signalspaning i kabel (tråd) kommer i takt med den tekniska utvecklingen att bli en allt viktigare del av signalspaningen. Det är av största vikt att underrättelseverksamheten anpassas så att den kan möta dagens och framtidens breddade hotbild. Signalspaningen kommer att i det sammanhanget ha en synnerligen viktig roll.

Vikten av en väl fungerande försvarsunderrättelseverksamhet återspeglas i de betydande resurser över statsbudgeten som avsätts för försvarsunderrättelseverksamheten. Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST)

disponerade sålunda ca 570 miljoner kronor för budgetåret 2009 och Försvarets radioanstalt (FRA) har ett anslag på ca 645 miljoner kronor budgetåret 2009.

Riksdagen har under tidigare riksmöten genomfört en omfattande beredning av FRA:s möjligheter att få bedriva signalspaning i kabel (tråd). Utskottet redogör för denna beredningsprocess ovan i avsnittet Ärendet och dess beredning.

Riksdagen antog i juni 2008 bl.a. lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. I samband med detta beslut begärde riksdagen att regeringen skulle återkomma med förslag till kompletteringar av lagstiftningen. Utskottet framhöll därvid i betänkande 2007/08:FöU15 Lag om signalspaning m.m. (förynad behandling):

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.

Regeringspartierna kom i september 2008 överens om att ytterligare tillägg till signalspaningslagen utöver vad riksdagen gav till känna, i och med sitt beslut i juni 2008, skulle göras enligt följande:

- De ändamål för vilka signalspaning får bedrivas preciseras ytterligare och anges i lag i stället för i förordning.
- Tillstånd till signalspaning ska prövas av domstol.
- FRA ska ansöka om tillstånd för all signalspaning. Även signalspaning för regeringens behov omfattas alltså av tillståndskrav.
- FRA ska bara få tillgång till de "trafikstråk" som domstolen bestämmer.
- I lagen tydliggörs att FRA inte får signalspana mot trafik med både avsändare och mottagare i Sverige.
- FRA får endast bedriva signalspaning på beställning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.
- En utredning ska tillsättas för att se över polisens och säkerhetspolisens behov av underrättelser.
- Sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person får inte användas utan särskilt tillstånd.
- Närmare föreskrifter om förstöring meddelas. I lagen tas in en hänvisning till den lagstiftning som reglerar FRA:s personuppgiftsbehandling.
- Kontrollmyndighetens självständighet och förutsättningar för rättslig efterhandskontroll förstärks.
- En underrättelseskyldighet till enskild införs.
- Kontrollmyndigheten ska på begäran av enskild vara skyldig att undersöka om verksamhet avseende honom eller henne har skett i enlighet med lag.
- Om information från självavårdande samtal skulle komma till FRA måste den omedelbart förstöras.
- Inget råmaterial (i debatten benämnd trafikdata) får sparas i mer än ett år (ej heller av historiska, statistiska eller liknande skäl).
- Vid kontrollstationen 2011 ska kontrollorganen göra en bedömning av huruvida FRA:s verksamhet bedrivits på ett etiskt riktigt sätt.

Riksdagen har därefter i maj 2009 (bet. 2008/09:FöU11, rskr. 2008/09:245) beslutat att bestämmelsen i lagen om elektronisk kommunikation om skyldighet för operatörer som äger tråd att överföra signaler till samverkanspunkter ska gälla fr.o.m. den 1 december 2009 i stället för den 1 oktober 2009. Tidpunkten har senarelagts för att ge utrymme för den omfattande och noggranna beredning av det förslag till kompletteringar av signalspaningslagen som riksdagen har begärt.

Regeringen lämnar nu i propositionen förslag med anledning av riksdagens begäran om kompletteringar av lagstiftningen med de ytterligare förändringar som följer av regeringspartiernas överenskommelser för att stärka integritetsskyddet.

Konstitutions- och justitieutskotten har yttrat sig över propositionen och följdmotionen.

Konstitutionsutskottet erinrar om att man tidigare (yttr. 2006/07:KU2y) har funnit att det i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet uppnåtts en godtagbar balans genom det skydd för integriteten som lagen innehåller och genom kontrollmekanismerna. Utskottet pekade dock också på att det kunde finnas ett utrymme att utnyttja för ytterligare förstärkningar i dessa avseenden. Regeringens förslag innehåller enligt utskottet förstärkningar av integritetsskyddet i en rad avseenden som bl.a. gäller begränsning av de myndigheter som får ange inriktning, krav på tillstånd i fråga om sökbegrepp och tillgång till signalbärare, rådigheten över signalbärare, förstöring av uppgifter som lämnats under bikt eller enskild själavård, införande av en underrättelseskyldighet och möjlighet för enskild att begära kontroll samt inrättande av en försvarsunderrättelsesdomstol och integritetsskyddsombud.

Sammantaget anser konstitutionsutskottet att de förstärkningar av integritetsskyddet och kontrollmekanismerna som nu föreslås är angelägna förbättringar som bör träda i kraft snarast möjligt. Konstitutionsutskottet anser följaktligen att propositionen bör tillstyrkas och motion 2008/09:Fö7 (s, v, mp) yrkande 1 om avslag på propositionen avstyrkas, liksom yrkandena 2–4 om tillkännagivanden till regeringen om upphävande av tidigare lagstiftning rörande signalspaning. Signalspaningsverksamheten kommer med regeringens förslag att omgärdas av starka mekanismer till skydd för integriteten. Till detta kommer att arbetet i kommittén (Fö 2009:01) för uppföljning av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet enligt direktiven (dir. 2009:10) ska resultera i en utvärdering av lagstiftningens konsekvenser för integritetsskyddet som ska redovisas i december 2010. Mot denna bakgrund är utskottet inte berett att nu förorda en parlamentarisk utredning om verksamheten. Konstitutionsutskottet anser därför att också yrkande 5 i motionen bör avstyrkas.

Justitieutskottet erinrar också om att man i yttrande 2006/07:JuU1y med anledning av proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet ansåg att förslaget i propositionen fick anses godtagbart när det gällde integritetsskyddet. Utskottet uteslöt dock inte att det kunde finnas fler rättssäkerhets- och kontrollmekanismer för att förstärka skyddet för enskilda personer ytterligare. Mot bakgrund av det anförda välkomnar utskottet proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning, i vilken regeringen nu föreslår en rad åtgärder som syftar till att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning.

När det gäller regeringens förslag att inrätta en specialdomstol, Försvarsunderrättelsedomstolen, för att pröva frågor om tillstånd enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet framhåller justitieutskottet:

Utskottet anser liksom regeringen att det är viktigt att åstadkomma en trovärdig reglering av de institutioner som har till uppgift att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och från demokratisk synpunkt godtagbart sätt. Som anförs i propositionen kan det tyckas att det finns likheter mellan signalspaning och hemliga tvångsmedel i form av bl.a. hemlig telefonavlyssning. Signalspaning handlar emellertid uteslutande om informationsinhämtning för de syften som anges i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och föreslås gälla enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Signalspaning får inte avse polisens eller andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete eller vara inriktad på en viss person. Detta är däremot syftet med hemliga tvångsmedel, där graden av misstanke och därmed sammanhängande bevisfrågor intar en central roll i domstolarnas tillståndsprövning. Prövningen av inriktningen av signalspaningen har inte heller i övrigt några beröringspunkter eller påfallande likheter med de uppgifter som allmänna domstolar ställs inför. Som regeringen anför kräver den föreslagna tillståndsprövningen inte bara insikter om övergripande inriktningar och prioriteringar inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken, något som torde vara främmande materia för allmänna domstolar, utan även ingående kunskaper beträffande bl.a. metoder och tekniker för underrättelseinhämtning genom signalspaning som saknar relevans för dessa domstolars uppgifter i övrigt. Tillståndsprövningen kommer vidare att bygga på utomordentligt känslig information om prioriteringar och behov inom den svenska underrättelseverksamheten och om inhämtningsförmågan. Mot bakgrund av det anförda delar utskottet regeringens bedömning att den föreslagna domstolsprövningen ska förläggas till en särskilt inrättad specialdomstol. Vid domstolens prövning ska ett integritetsskyddsombud bevaka integritetsintresset. Utskottet anser i likhet med regeringen att införandet av ett system med en särskild företrädare för integritetsintresset är ägnat att både skapa förutsättningar för en prövning som är bättre anpassad för domstol och att bidra till en allsidig belysning av saken.

Justitieutskottet anser, när det gäller de delar av propositionen som nu har behandlats, att försvarsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionen.

Försvarsutskottet delar de överväganden som framförs av konstitutions- och justitieutskotten.

Utskottet kan konstatera att regeringens förslag innebär att syftet med signalspaningen nu förtydligas genom att ändamålet för verksamheten slås fast i lag i stället för förordning. Enbart regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten ska få inrikta signalspaningen. Begränsningen att trafik mellan avsändare och mottagare i Sverige inte ska få inhämtas tydliggörs. Signalspaningsmyndigheten ska endast få tillgång till den trafik som är nödvändig för att inhämtning ska kunna genomföras. Vilka signalbärare avseende signaler i tråd som tillgång ska ges till ska avgöras i samband med tillståndsprövningen. Tillståndsgivningen ska också omfatta sökbegrepp. Tillstånd ska prövas av en ny domstol, Försvarsunderrättelsedomstolen,

efter ansökan av Försvarets radioanstalt. Ett integritetsskyddsombud ska bevaka enskildas integritetsintresse i mål vid domstol. Skyldigheten att förstöra information utvidgas till att gälla också uppgifter under bikt eller enskild själavård. En enskild ska underrättas om det vid signalspaning använts sökbegrepp om denne. Kontrollmyndigheten ska efter begäran ha skyldighet att utreda om enskilda personer har varit utsatta för otillåten signalspaning.

Utskottet kan konstatera att regeringen på begäran av riksdagen nu återkommit med förslag om kompletteringar av lagstiftningen som ytterligare stärker rättssäkerheten och skyddet av den personliga integriteten.

Utskottet avser att mycket noga fortsätta att följa frågan om FRA:s signalspaning. Utskottet kommer sålunda att ingående följa upp regeringens kommande årliga rapporter och kontrollstationen 2011 även ur ett integritetsskyddsperspektiv. Regeringen har bl.a. på begäran av riksdagen inrättat ett antal kontrollfunktioner. Vid kontrollstationen 2011 bör regeringen lämna en bedömning av om strukturen på dessa är lämplig och tillräcklig.

Med det anförda och mot bakgrund av yttrandena från konstitutions- och justitieutskotten *tillstyrker försvarsutskottet* regeringens förslag om

- ändring i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet
- lag om Försvarsunderrättelsedomstol
- lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen
- lag om ändring i säkerhetsskyddslagen.

Utskottet *avstyrker* samtliga motionsyrkanden.

Reservationer

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

1. Lagförslagen, punkt 1 (s, v, mp)

av Peter Jonsson (s), Michael Hagberg (s), Åsa Lindestam (s), Inger Jarl Beck (s), Peter Rådberg (mp), Alice Åström (v) och Kerstin Engle (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag. Därmed bifaller riksdagen motion 2008/09:Fö7 av Mona Sahlin m.fl. (s, v, mp) yrkande 1 och avslår proposition 2008/09:201.

Ställningstagande

Den 18 juni 2008 röstade den borgerliga majoriteten i riksdagen igenom lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Lagen gav Försvarets radioanstalt (FRA) mycket långtgående befogenheter vad gäller signalspaning i kabel utan att uppnå tillräckliga krav för rättssäkerhet och skyddet för den enskildes integritet.

Regeringen har sedan det första lagförslaget presenterades julen 2006, och fram till och med den politiska överenskommelsen inom alliansen i september 2008, lyckats peta in nästan 40 förändringar runt signalspaningslagen. Detta utan att en enda ordentlig utredning gjorts om dessa förslag. Det torde vara rekord i den svenska lagstiftningens historia.

Nu är signalspaningen, i och med proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning, uppe till behandling i riksdagen för tredje gången på lika många år. Förslagen i propositionen innebär flera förbättringar i lagstiftningen, men fortfarande saknas ett nödvändigt helhetsgrepp. Det går inte att lappa och laga när flera viktiga frågor fortfarande är olösta. Frågan om den öppna polisens och Säpos tillgång till signalspaning har behandlats i en utredning som presenterades sommaren 2009. Utredningen har föreslagit ytterligare lagstiftning som inte ligger i samklang med regeringens proposition bl.a. när det gäller tillståndsgivningen för signalspaningen.

Den röra när det gäller regleringen av FRA:s signalspaning som det blivit av regeringens förslag och de borgerliga partiernas ställningstaganden i riksdagen är oacceptabelt för oss. Riksdagen bör därför avslå propositionen.

2. Upphävande av FRA-lagstiftningen och tillsättande av en parlamentarisk kommitté, punkt 2 (s, v, mp)

av Peter Jonsson (s), Michael Hagberg (s), Åsa Lindestam (s), Inger Jarl Beck (s), Peter Rådberg (mp), Alice Åström (v) och Kerstin Engle (s).

Förslag till riksdagsbeslut

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

Riksdagen

a) antar reservanternas lagförslag i bilaga 3 till lag om upphävande av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
b) beslutar att 6 kap. 19 a § och 6 kap. 21 § 3 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska upphöra att gälla vid utgången av november 2009,

c) beslutar att 2 § andra stycket andra meningen lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet ska upphöra att gälla vid utgången av november 2009

samt

tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om att omedelbart tillsätta en parlamentarisk utredning om utformningen av en ny lagstiftning om signalspaning. Därmed bifaller riksdagen motionerna

2008/09:Ju379 av Mona Sahlin m.fl. (s) yrkande 68,

2008/09:Fö7 av Mona Sahlin m.fl. (s, v, mp) yrkande 5,

2008/09:Fö257 av Lars Ohly m.fl. (v) yrkande 1,

2008/09:Fö269 av Peter Eriksson m.fl. (mp, s) yrkandena 1–4 och

2008/09:Fö293 av Anders Karlsson m.fl. (s) yrkande 15,

bifaller delvis motionerna

2008/09:Fö7 av Mona Sahlin m.fl. (s, v, mp) yrkandena 2–4 och

2008/09:Fö257 av Lars Ohly m.fl. (v) yrkandena 2 och 3 samt

avslår motion

2008/09:Fö257 av Lars Ohly m.fl. (v) yrkande 4.

Ställningstagande

Sverige behöver som ett militärt alliansfritt land en effektiv underrättelsetjänst. Signalspaning är ett av flera verktyg som kan användas. Nya hot som senare års terroristdåd och spridning av massförstörelsevapen liksom IT-utvecklingen har gjort samhället mer sårbart, och tidig information är viktig för att kunna förebygga och förhindra sådana hot mot vårt land. Den avgörande frågan är dock på vilket sätt och i vilken omfattning som signalspaning ska få bedrivas.

När det gäller den del av signalspaningen som handlar om FRA:s möjligheter att få tillgång till signaler i kablar så har regeringen lappat och lagat i lagstiftningen efterhand för att vinna över tveksamma partivänner. Den hord av människor som enligt förslaget ska ha insyn i verksamheten innebär snarare en fara för rättssäkerheten än en förstärkning av integritetsskyddet. Arbetet med att ta fram förslagen har skötts internt i Regeringskansliet. Resultatet har blivit en röra utan dess like i lagstiftningssammanhang.

Enligt den nu föreslagna lagstiftningen ska FRA inte få signalspana för polisens räkning. Samtidigt har regeringen låtit en särskild utredning arbeta fram förslag om hur FRA just ska få bedriva signalspaning för polisens räkning. Till yttermera visso har utredaren lämnat förslag som går på tvären mot den föreslagna lagstiftningen när det gäller hur FRA ska få tillstånd att signalspana. Detta visar bara ytterligare vilken oöverskådlig röra det blivit av dessa frågor.

Vi har inte deltagit i arbetet med att ta fram lagförslagen och tänker därför inte ge oss in i någon debatt om enskilda detaljer i den. Vi anser att en komplex lagstiftning som påverkar grundlagsskyddade fri- och rättigheter självklart borde ha beretts genom en parlamentariskt sammansatt offentlig utredning. Vi står kvar vid vårt tidigare ställningstagande: riv upp, gör om, gör rätt.

Vi föreslår att riksdagen upphäver FRA-lagstiftningen och tillkännager för regeringen som sin mening att man omedelbart ska tillsätta en parlamentarisk utredning som utreder frågan i grunden.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning:

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
2. lag om Försvarsunderrättsedomstol,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000),
4. lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Följdmotionen

2008/09:Fö7 av Mona Sahlin m.fl. (s, v, mp):

1. Riksdagen avslår proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med förslag om att upphäva lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med förslag om att upphäva 6 kap. 19 a § och 6 kap. 21 § 3 i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att regeringen ska återkomma med förslag om att upphäva 2 § andra stycket andra meningen i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att omedelbart tillsätta en parlamentarisk utredning om utformningen av en ny lagstiftning om signalspaning.

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2008

2008/09:Ju379 av Mona Sahlin m.fl. (s):

68. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om FRA-lagen.

2008/09:Fö257 av Lars Ohly m.fl. (v):

1. Riksdagen beslutar att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet upphävs.
2. Riksdagen beslutar att riva upp de ändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet som antogs i och med försvarsutskottets betänkande En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (bet. 2006/07:FöU10), samt att återgå till den lydelse av lagen som gällde före beslutet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att en parlamentarisk utredning bör tillsättas med uppdrag att göra en översyn av behovet av förändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet samt behovet av en ny signalspaningslag.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att en sanningskommission kring FRA:s tidigare misstag och felaktigheter ska inrättas.

2008/09:Fö269 av Peter Eriksson m.fl. (mp, s):

1. Riksdagen beslutar upphäva lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.
2. Riksdagen beslutar upphäva 6 kap. 19 a § samt 6 kap. 21 § 3 i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.
3. Riksdagen beslutar upphäva 2 § andra stycket, andra meningen i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att omedelbart tillsätta en parlamentarisk utredning avseende utformningen av en ny lagstiftning rörande signalspaning.

2008/09:Fö293 av Anders Karlsson m.fl. (s):

15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om behovet av en grundlig utredning som grund för en ny lag om signalspaning.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

dels att 1 och 3–12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas åtta nya paragrafer, 2 a , 4 a , 5 a, 5 b, 10 a, 11 a, 11 b och 12 a §§, samt närmast före 1, 3, 4, 4 a, 7, 8, 9, 10, 11 a och 12 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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.

*Föreslagen lydelse****Signalspaningens omfattning***

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 *en myndighet som anges i 4 §* närmare har bestämt inriktningen av signalspaningen.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får ske endast i syfte att kartlägga

1. yttre militära hot mot landet,
2. förutsättningar för svenskt deltagande i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser eller hot mot säkerheten för svenska intressen vid genomförandet av sådana insatser,

3. strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen,

4. utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla använd-

ningsområden och av tekniskt bistånd,

5. allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer,

6. konflikter utomlands med konsekvenser för internationell säkerhet,

7. främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen, eller

8. främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik.

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 a §

Inhämtning får inte avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige. Om sådana signaler inte kan avskiljas redan vid inhämtningen, ska upptagningen eller uppteckningen förstöras så snart det står klart att sådana signaler har inhämtats.

Första stycket tillämpas inte i fråga om signaler mellan sändare och mottagare på utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon.

Sökbegrepp

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. Sökbe-

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

Sökbegreppen *ska* utformas och användas *med respekt för enskildas personliga integritet* och så att signalspaningen medför ett så be-

greppen får inte vara direkt hänförliga till en viss fysisk person om det inte är av synnerlig vikt för verksamheten.

gränsat integritetsintrång som möjligt. För sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person gäller därutöver att de får användas endast om det är av synnerlig vikt för verksamheten.

Inriktning

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 §.

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan verksamhet. *Inriktning av signalspaning får anges endast av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.*

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

En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.

Tillstånd

4 a §

Signalspaningsmyndigheten ska ansöka om tillstånd hos Försvarsunderrättelsedomstolen för signalspaning enligt 1 §. En sådan ansökan ska innehålla uppgifter om

1. det inhämtningsuppdrag som ansökan avser, med en närmare redogörelse för det behov som föranleder ansökan och uppgift om vilken inriktning uppdraget hänförs sig till,

2. vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget,

3. de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas vid inhämtningen,

4. vilken tid tillståndet ska gälla, och

5. de omständigheter i övrigt som myndigheten vill åberopa till stöd för sin ansökan.

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.

Tillstånd för signalspaning enligt visst inhämtningsuppdrag får lämnas endast om

1. uppdraget är förenligt med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och denna lag,

2. syftet med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt,

3. uppdraget beräknas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära,

4. de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas är förenliga med 3 §, och

5. ansökan inte avser endast en viss fysisk person.

5 a §

I ett tillstånd ska anges

1. det inhämtningsuppdrag för vilket inhämtning får ske,

2. vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten ska få tillgång till för att fullgöra uppdraget,

3. vilka sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som får användas vid inhämtningen,

4. den tid som tillståndet avser,

och

5. de villkor i övrigt som behövs för att begränsa intrånget i enskildas personliga integritet.

Ett tillstånd får ges för högst sex månader från dagen för beslutet och kan efter förnyad prövning förlängas med högst sex månader i taget.

Om det för fullgörande av inhämtningsuppdrag för vilket tillstånd givits uppstår behov av tillgång till ytterligare signalbärare eller användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp, ska särskilt tillstånd sökas. Vid ansökan och prövning gäller 4 och 5 §§ i tillämpliga delar. Ett sådant tillstånd ska ha samma varaktighet som tillståndet för det inhämtningsuppdrag inom vilket tillgång till signalerna behövs eller sökbegreppen är avsedda att användas.

5 b §

Om det kan befaras att inhämtande av Försvarsunderrättelsesdomstolens tillstånd skulle medföra sådan fördröjning eller annan olägenhet som är av väsentlig betydelse för något av de i 1 § angivna syftena, får tillstånd till signalspaningen ges av den befattningshavare vid signalspaningsmyndigheten som regeringen föreskriver. Ett sådant tillstånd ska utformas i enlighet med 5 a §.

Har tillstånd lämnats enligt första stycket ska åtgärden genast anmälas skriftligen till Försvarsunderrättelsesdomstolen. I anmälan ska skälen för åtgärden anges. Försvarsunderrättelsesdomstolen ska skyndsamt pröva ärendet och, om den finner att det inte finns skäl för åtgärden, upphäva eller ändra beslutet. Om ett beslut enligt första stycket har upphört att gälla innan domstolen har prövat ärendet, ska signalspaningsmy-

digheten anmäla åtgärden till kontrollmyndigheten.

Om Försvarsunderrättsedomstolen upphäver eller ändrar ett beslut enligt första stycket ska upptagning eller uppteckning av uppgifter som redan inhämtats omgående förstöras i den utsträckning upptagningen eller uppteckningen kan hänföras till ändringen.

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.

6 §

Bestämmelser om Försvarsunderrättsedomstolen finns i lagen (2009:000) om Försvarsunderrättsedomstol.

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.

7 §

Upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats enligt denna lag *ska* 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,

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

4. avser uppgifter lämnade under bikt eller enskild själavård, såvida det inte finns synnerliga

skäl att behandla uppgifterna för syften som anges i 1 § andra stycket.

Rapportering

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.

Underrättelser med uppgifter som inhämtats enligt denna lag *ska* 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.

Internationellt samarbete

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.

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om internationellt samarbete på försvarsunderrättelseområdet.

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

Kontroll

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 rättig-*

Den myndighet som regeringen bestämmer (*kontrollmyndigheten*) *ska* kontrollera att denna lag följs. Kontrollen *ska* 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 *ska* upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter *ska* förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med *tillstånd meddelat enligt*

heter 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 partigrupperna 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.

denna lag.

Myndigheten ska ledas av en nämnd 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.

10 a §

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

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 §.

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.

Underrättelseskyldighet**11 a §**

Om det vid signalspaning enligt denna lag har använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person, ska personen underrättas om detta, om inte annat följer av 11 b §. Underrättelsen ska innehålla uppgift om när inhämtningen skett och syftet med inhämtningen.

En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för försvarsunderrättelseverksamheten, dock senast en månad efter att det inhämtningsuppdrag som föranlett inhämtningen avslutades.

11 b §

Underrättelse enligt 11 a § får skjutas upp, om sekretess hindrar att underrättelsen lämnas. Har det på grund av sekretess inte kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från det att inhämtningsuppdraget avslutades, behöver någon underrättelse inte lämnas.

En underrättelse ska inte lämnas om inhämtningen uteslutande avser främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande makter.

Övriga bestämmelser**12 §**

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

Endast kontrollmyndigheten ska ha rådighet över signalbärare innehållande sådana signaler som överförs i enlighet med de bestämmelser som avses i första stycket. Myndigheten ska ge signalspaningsmyndigheten tillgång till signalbärare endast i den utsträckning det följer av tillstånd enligt 5 a eller 5 b §.

12 a §

I lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet finns ytterligare bestämmelser om behandlingen av inhämtade personuppgifter.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2009.
 2. Verksamhet som vid ikraftträdandet bedrivs med stöd av tillstånd meddelade enligt äldre bestämmelser får bedrivas till dess att tiden för tillståndet löper ut.

2 Förslag till lag om Försvarsunderrättelsedomstol

Härigenom föreskrivs följande.

Försvarsunderrättelsedomstolens uppgifter

1 § Försvarsunderrättelsedomstolen ska pröva frågor om tillstånd till signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarsunderrättelsedomstolens sammansättning

2 § Försvarsunderrättelsedomstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter.

Ledamöterna ska vara svenska medborgare och får inte vara underåriga eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Innan en ledamot börjar tjänstgöra i domstolen, ska han eller hon ha avlagt domared.

Ordföranden anställs med fullmakt av regeringen som ordinarie domare i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för fyra år.

3 § Ordföranden och vice ordförandena ska vara lagfarna och ha erfarenhet av tjänstgöring som domare. Övriga ledamöter ska ha särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet.

4 § Är ordföranden förhindrad att tjänstgöra, inträder en vice ordförande i ordförandens ställe.

Integritetsskyddsombud

5 § Ett integritetsskyddsombud ska bevaka enskildas integritetsintresse i mål vid domstolen. Ombudet har rätt att ta del av det som förekommer i målet och att yttra sig.

6 § Regeringen förordnar för minst fyra år i sänder personer som kan tjänstgöra som integritetsskyddsombud. Under fyraårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden.

Ett integritetsskyddsombud ska vara svensk medborgare och ska vara eller ha varit advokat eller ha varit ordinarie domare. Ett integritetsskyddsombud får inte vara i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Regeringen ska inhämta förslag på lämpliga kandidater från Sveriges advokatsamfund och Domarnämnden.

Ett integritetsskyddsombud får trots att regeringens förordnande har upphört slutföra pågående uppdrag.

7 § I fråga om ersättning till integritetsskyddsombud tillämpas 21 kap. 10 § första och andra styckena rättegångsbalken.

8 § Den som förordnats som integritetsskyddsombud i ett mål får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått kännedom om i målet.

Domförhet

9 § Försvarsunderrättelsedomstolen är domför med ordförande och två särskilda ledamöter. Fler än tre ledamöter får inte delta i ett avgörande.

10 § Ordföranden får ensam på Försvarsunderrättelsedomstolens vägnar

1. företa förberedande åtgärder och besluta om avskrivning, och
2. pröva frågor enligt 5 a § tredje stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet om tillstånd i pågående och tillståndsprövade inhämtningsuppdrag, om prövningen är av enkel beskaffenhet och endast avser tillgång till signalbärare eller användning av sökbegrepp som inte är direkt hänförliga till viss fysisk person.

Ordföranden får förordna en lagfaren tjänsteman vid domstolen att ensam på domstolens vägnar vidta förberedande åtgärder.

Handläggningen i Försvarsunderrättelsedomstolen

11 § Om inte annat följer av denna lag gäller 3–5, 8, 14, 16–26, 29–32 och 38–53 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) i tillämpliga delar vid förfarandet i domstolen.

12 § När en ansökan om tillstånd till signalspaning har kommit in till domstolen, ska domstolen så snart som möjligt utse ett integritetsskyddsombud i målet och hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet ska ansökande myndighet och integritetsskyddsombudet närvara. Domstolen får förordna att annan som kan lämna upplysningar av betydelse för prövningen får närvara vid sammanträdet.

Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med ansökan, får sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett integritetsskyddsombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig.

När ett beslut enligt 10 § första stycket 2 har fattats av ordföranden på domstolens vägnar ska det integritetsskyddsombud som varit närvarande vid prövningen av det inhämtningsuppdrag till vilket beslutet är hänförligt underrättas.

13 § Det förfarande som föreskrivs i 12 § ska tillämpas även i fråga om ansökningar om kompletterande tillstånd enligt 5 a § tredje stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och vid anmälan enligt 5 b § andra stycket samma lag.

14 § Utöver vad som följer av 16 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) om möjlighet för rätten att förordna om begränsningar av offentligheten vid muntlig förhandling, får rättens ordförande innan en förhandling inleds förordna att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar, om det står klart att en uppgift för vilken det hos domstolen gäller sådan sekre-

tess som avses i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000) kommer att uppenbaras om förhandlingen är offentlig.

15 § I fråga om omröstning gäller 16 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

16 § Att Försvarsunderrättelsesdomstolens beslut i frågor som rör signalspaning inte får överklagas framgår av 13 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Inte heller domstolens beslut i övrigt enligt denna lag får överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2009.

3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:000)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:000)

dels att 1 kap. 7 §, 10 kap. 10 § och rubriken till 42 kap. ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 42 kap. 8 a–8 d §§, samt närmast före 42 kap. 8 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Lydelse enligt bet. 2008/09:FöU9 Föreslagen lydelse

1 kap.

7 §

Den sjätte avdelningen innehåller särskilda bestämmelser om sekretess som gäller vissa organ. Dessa bestämmelser avser

- riksdagen och regeringen (41 kap.),
- Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, undersökningskommissioner (42 kap.), och
- domstolar m.m. (43 kap.).

Den sjätte avdelningen innehåller särskilda bestämmelser om sekretess som gäller vissa organ. Dessa bestämmelser avser

- riksdagen och regeringen (41 kap.),
- Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, undersökningskommissioner, *m.m.* (42 kap.), *samt*
- domstolar m.m. (43 kap.).

Lydelse enligt riksdagens beslut Föreslagen lydelse
(*rskr. 2008/09:237*)

10 kap.

10 §

Sekretess hindrar inte att den som är knuten till en myndighet på det sätt som anges i 2 kap. 1 § andra stycket och som är misstänkt för brott eller mot vilken rättegång eller annat jämförbart rättsligt förfarande har inletts, lämnar uppgift till sitt ombud eller biträde i saken eller till någon annan enskild, om det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt.

Sekretess hindrar inte att uppgift i ett ärende hos domstol eller i ett beslut i ett sådant ärende lämnas till ett offentligt ombud enligt bestämmelser i rättegångsbalken.

Sekretess hindrar inte att uppgift i ett ärende hos domstol eller i ett beslut i ett sådant ärende lämnas till ett offentligt ombud enligt rättegångsbalken *eller till ett integritetsskyddsombud enligt lagen (2009:000) om Försvarsunderrättelsedomstol.*

Lydelse enligt bet. 2008/09:FöU9 Föreslagen lydelse

42 kap.

Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och undersökningskommissioner

Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och undersökningskommissioner, m.m.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

8 a §

Sekretess gäller hos Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten i dess kontroll enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet endast i den utsträckning som följer av 8 b–d §§.

8 b §

Får inspektionen i verksamhet som avses i 8 a § en uppgift från en enskild, gäller sekretess enligt 15 kap. endast om det kan antas att riket lider betydande skada om uppgiften röjs.

Får inspektionen i verksamhet som avses i 8 a § en uppgift från en enskild och skulle en sekretessbestämmelse till skydd för enskilds personliga förhållanden ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som kontrollärendet får anses avse, blir den sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos inspektionen.

8 c §

Får inspektionen i verksamhet som avses i 8 a § en uppgift från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation och skulle en sekretessbestämmelse ha varit tillämplig på uppgiften hos den myndighet som kontrollärendet får anses avse, blir den sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos inspektionen.

8 d §

Får inspektionen i verksamhet som avses i 8 a § från en myndighet en sekretessreglerad uppgift, blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos inspektionen.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2009.

4 Förslag till lag om ändring i säkerhetsskyddslagen (1996:627)

Härigenom föreskrivs att 13 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Registerkontroll *skall* göras vid säkerhetsprövning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass.

Registerkontroll skall inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare eller annat ombud inför domstol än offentligt ombud enligt 27 kap. 27 § rättegångsbalken. Registerkontroll skall inte heller göras när det gäller uppdrag som ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller liknande uppdrag.

Registerkontroll *ska* göras vid säkerhetsprövning som gäller anställning, uppdrag, tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt, utbildning, besök eller något annat deltagande i verksamhet, om anställningen eller deltagandet i verksamheten har placerats i säkerhetsklass.

Med undantag för offentliga ombud enligt 27 kap. 27 § rättegångsbalken och integritetsskyddsombud enligt 6 § lagen (2009:000) om Försvarsunderrättelsedomstol ska registerkontroll inte göras när det gäller uppdrag som offentlig försvarare eller ombud inför domstol. Registerkontroll ska inte heller göras när det gäller ledamot i riksdagen eller i fullmäktige eller liknande uppdrag.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2009.

¹ Senaste lydelse 2004:403.

BILAGA 3

Reservanternas lagförslag

Förslag till lag om upphävande av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs att lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska upphöra att gälla vid utgången av november 2009.

BILAGA 4

Konstitutionsutskottets yttrande 2009/10:KU2y

Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet har den 9 juni 2009 berett övriga utskott tillfälle att yttra sig över proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning samt eventuella motioner. En motion av Mona Sahlin m.fl. (s, v, mp) har väckts med anledning av propositionen.

Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till att övergripande gälla förstärkningarna av integritetsskyddet. Utskottet tar särskilt upp tydligheten i lagstiftningen, förstöringsskyldigheten och Försvarsunderrättelsedomstolen samt de föreslagna ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Utskottets överväganden

Propositionen

I proposition 2008/09:201 föreslås en rad lagändringar som syftar till att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning.

För att förtydliga syftet med signalspaningen föreslås att det i lag närmare anges för vilka preciserade ändamål verksamheten får bedrivas samt att endast regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten ska få inrikta signalspaningen. Begränsningen att trafik mellan avsändare och mottagare i Sverige inte får inhämtas tydliggörs.

I syfte att säkerställa att signalspaning endast avser kommunikation som är relevant för verksamheten föreslås att tillgång till signaler i tråd endast ska ges till sådana signalbärare som omfattas av tillstånd. Vidare ska tillståndsprövningen också avse den användning av sökbegrepp som aktualiseras vid inhämtningen. Tillstånd ska prövas av en ny domstol, Försvarsunderrättelsedomstolen, på ansökan av signalspaningsmyndigheten. Vid prövningen i domstolen ska integritetsskyddsombud närvara.

Skyldigheten att förstöra inhämtad information utvidgas till att gälla också uppgifter som lämnats under bikt eller enskild själavård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla sådana uppgifter för ändamål som anges i lagen.

Enskildas rättigheter förstärks genom att en enskild ska underrättas om det vid signalspaning använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till honom eller henne, såvida inte sekretess gäller för uppgiften. Vidare ska enskilda ha rätt att anmäla till kontrollmyndigheten om de anser sig ha varit föremål för otillåten signalspaning. Kontrollmyndigheten ska då ha skyldighet att utreda detta.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2009.

Lagförslagen har varit föremål för granskning av Lagrådet och i allt väsentligt utformats i enlighet med vad Lagrådet förordat. När det gäller Försvarsunderrättelsedomstolens namn diskuterade Lagrådet om beteckningen i stället borde vara nämnd men fann att namnfrågan har begränsad betydelse och motsatte sig inte beteckningen Försvarsunderrättelsedomstolen. Lagrådet diskuterade också det föreslagna förbudet mot att överklaga Försvarsunderrättelsedomstolens beslut och fann att förbudet kunde godtas.

Motionen

I motion 2008/09:Fö7 av Mona Sahlin m.fl. (s, mp, v) begärs att riksdagen avslår proposition 2008/09:201 (yrkande 1). I motionen begärs vidare tillkännagivanden till regeringen om att regeringen ska återkomma med förslag om att upphäva lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrätt-

telseverksamhet, 6 kap. 19 a § och 6 kap. 21 § 3 lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation samt 2 § andra stycket andra meningen lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet (yrkandena 2–4). Dessutom begärs att regeringen omedelbart ska tillsätta en parlamentarisk utredning om utformningen av en ny lagstiftning om signalspaning (yrkande 5).

Enligt motionen innebär regeringens förslag flera förbättringar i lagstiftningen, men det saknas fortfarande ett nödvändigt helhetsgrepp. Motionärerna anser att det inte går att lappa och laga när viktiga frågor fortfarande är olösta. Motionärerna hänvisar bl.a. till att frågan om den öppna polisens och Säpos tillgång till signalspaning utreds. En annan allvarlig svaghet är enligt motionen begränsningen av vilka myndigheter som får inrikta signalspaning och att det inte heller framgår hur myndigheter med strategiska uppgifter kan få informationen rapporterad till sig.

Vidare är det oklart hur kontrollmyndigheten i efterhand ska kunna bevaka att allt gått rätt till och hur underrättelseskyldigheten ska fungera samtidigt som det finns en förstörelseskyldighet. Den undantagsmöjlighet som finns gör att underrättelseskyldigheten riskerar att bli en innehållslös paragraf. Bland annat dessa frågor bör utredas vidare.

Motionärerna anser att det behövs en parlamentarisk utredning med uppgift att bedöma behovet av en lag utifrån hänsyn till integriteten, effektiviteten och proportionaliteten. Syftet måste vara att finna en teknisk-juridisk lösning som tillgodoser både behovet av underrättelsetjänst och medborgarnas rätt till integritet och rättssäkerhet. En sådan utredning måste enligt motionen arbeta på ett brett och öppet sätt som ger så många som möjligt möjlighet till insyn, påverkan och debatt.

Tidigare behandling

Våren 2007 yttrade sig konstitutionsutskottet till försvarsutskottet över proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.

Konstitutionsutskottet underströk att de ingrepp som föreslogs var av så känslig karaktär att integritetsskyddet och kontrollmekanismerna bör vara mycket starka. Vad regeringen föreslagit i detta avseende fick anses innebära att det uppnåddes en balans som var godtagbar, även om det inte kunde bortses från att det kunde finnas ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer som var värdefulla och som skulle innebära ytterligare marginal i förhållande till de skilda minimikrav som Europadomstolen uppställer. Utskottet ansåg följaktligen att propositionen borde kunna tillstyrkas och motionerna avstyrkas. Tre avvikande meningar (s, v respektive mp) förekom.

Utskottets ställningstagande

Frågan om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet har tidigare fått en ingående behandling i riksdagen. Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet antogs först efter att förslaget vilat under ett år och efter behandling i försvarsutskottet vid tre tillfällen. De förstärkningar av integritetsskyddet vid signalspaning som nu föreslås är en följd av tillkännagivanden från riksdagen i samband med att lagen antogs.

Utskottet har tidigare funnit att det i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet uppnåtts en godtagbar balans genom det skydd för integriteten som lagen innehåller och genom kontrollmekanismerna. Utskottet pekade dock också på att det kunde finnas ett utrymme att utnyttja för ytterligare förstärkningar i dessa avseenden. Regeringens förslag innehåller förstärkningar av integritetsskyddet i en rad avseenden som bl.a. gäller begränsning av de myndigheter som får ange inriktning, krav på tillstånd i fråga om sökbegrepp och tillgång till signalbärare, rådigheten över signalbärare, förstöring av uppgifter som lämnats under bikt eller enskild själavård, införande av en underrättelseskyldighet och möjlighet för enskild att begära kontroll samt inrättande av en försvarsunderrättelsedomstol och integritetsskyddsombud.

Utskottet välkomnar de ytterligare förstärkningar av integritetsskyddet och kontrollmekanismerna som det nu aktuella förslaget innebär.

Enligt utskottets mening innebär det en klar förbättring att de närmare ändamålen med signalspaningen tydligt ska preciseras i lag i stället som för nu i författningskommentar och i förordning medan ytterligare precisering och inskränkning sker genom regeringens nationella inriktningsbeslut. Utskottet delar regeringens bedömning att lagbestämmelserna om ändamålen inte bör avgränsas för snävt eftersom det behöver finnas ett utrymme för anpassning till ändrade förhållanden.

Utskottet anser också att det är en värdefull förbättring att det i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet görs tydligt att signalspaningen inte får avse signaler mellan avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige, med en kompletterande bestämmelse om skyldighet att snarast förstöra upptagning eller uppteckning, om sådana signaler inte kunnat avskiljas redan vid inhämtningen.

Integritetsskyddet förstärks bl.a. genom den utökade förstöringsskyldigheten för uppgifter som lämnats under bikt eller själavård. Regeringen anser dock att det behövs ett utrymme för att i undantagssituationer kunna behandla även sådana uppgifter och föreslår att uppgifter som lämnats under bikt eller själavård inte ska behöva förstöras omgående om det finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för sådana syften som anges i ändamålsbestämmelserna. Utskottet delar regeringens bedömningar i detta avseende.

I motionen framhålls att det är oklart hur kontrollmyndigheten i efterhand ska kunna bevaka att allt gått rätt till och hur underrättelseskyldigheten ska fungera när det samtidigt föreligger en förstörelseskyldighet. Enligt

regeringens förslag ska en enskild underrättas om det vid signalspaning använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till honom eller henne, men underrättelsen får skjutas upp om sekretess hindrar den eller underlåtas om underrättelsen inte kunnat lämnas inom ett år från det att inhämtningsuppdraget avslutats. Underrättelse ska innehålla uppgift om när inhämtningen skett och syftet med inhämtningen.

Som regeringen understryker utgör förstöringsskyldigheten den primära rättsskyddsmekanismen i sammanhanget. Det innebär att någon underrättelseskyldighet avseende uppgifter som omfattas av förstöringsskyldighet aldrig kan aktualiseras eftersom det skulle förutsätta att uppgifterna bevaras. Utskottet vill understryka att det är nödvändigt att de åtgärder som vidtas för att efterleva skyldigheten dokumenteras för att möjliggöra kontrollen av hur förstöringsskyldigheten efterlevs.

Utskottet välkomnar den förstärkning av integritetsskyddet som innebär att tillståndsprövningen också ska avse sökbegreppen och vilka signalbärare som det ska ges tillgång till. Tillståndsprövningen ska göras av en försvarsunderrättelsedomstol, och verksamheten hos den nuvarande tillståndsmyndigheten, Signalspaningsnämnden, ska upphöra.

Enligt 2 kap. 11 § regeringsformen ska förhandling vid domstol vara offentlig. Denna regel kan enligt 2 kap. 12 § regeringsformen begränsas genom lag för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och om det inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som föranlett den och begränsningen inte sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Det centrala lagstadgandet på området är 5 kap. 1 § rättegångsbalken, som bl.a. 16 § förvaltningsprocesslagen hänvisar till. Enligt 5 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten, om det kan antas att det vid en förhandling kommer att läggas fram uppgift för vilken hos domstolen gäller sekretess som avses i offentlighets- och sekretesslagen, besluta att förhandlingen i den del som rör uppgiften ska hållas inom stängda dörrar, om det bedöms vara av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs. Utöver vad som följer av 5 kap. 1 § rättegångsbalken får rätten enligt 16 kap. förvaltningsprocesslagen förordna att förhandling ska hållas inom stängda dörrar, om det kan antas att det vid förhandlingen kommer att förebringas uppgift för vilken hos domstolen gäller sekretess. Regeringen föreslår att bestämmelserna i 16 § förvaltningsprocesslagen i tillämpliga delar ska tillämpas av Försvarsunderrättelsedomstolen. Möjligheten att förordna om stängda dörrar föreslås dock bli utvidgad för Försvarsunderrättelsedomstolens del genom att det införs en möjlighet för rättens ordförande att redan innan en förhandling inleds förordna att förhandlingen ska hållas inom stängda dörrar om det står klart att sekretessbelagda uppgifter kommer att uppenbaras om en förhandling är offentlig.

Som regeringen framhållit väger principen om offentlighet vid domstol tungt. Utskottet delar mot den bakgrunden regeringens bedömning att det inte finns tillräckliga skäl att generellt undanta Försvarsunderrättelsesdomstolen från huvudregeln om offentlighet, även om domstolens verksamhet i allt väsentligt kommer att omfattas av sekretess.

Regeringens förslag om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innebär att möjligheten att lämna sekretessbelagda uppgifter hos domstol till offentligt ombud utvidgas till att även omfatta integritetsskyddsombud. Vidare innebär förslaget att sekretess ska gälla hos kontrollmyndigheten, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, för uppgifter som kontrollmyndigheten tar emot från myndigheter, i samma omfattning som sekretess gäller hos myndigheterna. Dessutom innebär förslaget att uppgifter som kontrollmyndigheten tar emot direkt från enskilda ska omfattas av sekretess under vissa förutsättningar och att för uppgifter som tas emot direkt från en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation ska sekretess gälla hos kontrollmyndigheten enligt den sekretessbestämmelse som skulle ha varit tillämplig hos den myndighet som ärendet får anses avse. Konstitutionsutskottet delar regeringens bedömningar när det gäller ändringarna i offentlighets- och sekretesslagen.

Sammantaget anser konstitutionsutskottet att de förstärkningar av integritetsskyddet och kontrollmekanismerna som nu föreslås är angelägna förbättringar som bör träda i kraft snarast möjligt. Konstitutionsutskottet anser följaktligen att propositionen bör tillstyrkas och motion Fö7 yrkande 1 om avslag på propositionen avstyrkas, liksom yrkandena 2–4 om tillkännagivanden till regeringen om upphävande av tidigare lagstiftning rörande signalspaning. Signalspaningsverksamheten kommer med regeringens förslag att omgärdas av starka mekanismer till skydd för integriteten. Till detta kommer att arbetet i kommittén (Fö 2009:01) för uppföljning av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet enligt direktiven (dir. 2009:10) ska resultera i en utvärdering av lagstiftningens konsekvenser för integritetsskyddet som ska redovisas i december 2010. Mot denna bakgrund är utskottet inte berett att nu förorda en parlamentarisk utredning om verksamheten. Utskottet anser därför att också yrkande 5 i motionen bör avstyrkas.

Stockholm den 17 september 2009

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Margareta Cederfelt (m), Andreas Norlén (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Tenje (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp) och Tone Tingsgård (s).

Avvikande mening

Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Mikael Johansson (mp) och Tone Tingsgård (s) anför:

Vi menar att konstitutionsutskottet i sitt yttrande bör biträda de förslag som finns i motion 2008/09:Fö7.

Från konstitutionell synpunkt finns det flera motiv för detta. Så som anges i motionen ska svensk signalspaning vara rättssäker. Europakonventionens principer ska gälla. En ny parlamentarisk utredning av signalspaningsfrågan ska därför också syfta till att finna lösningar på Europakonventionens principer om bl.a. underrättelseskyldighet, och rätt till skadestånd ska hanteras i detta sammanhang.

En så komplex lagstiftning som med detta förslag kommer att föreligga kring signalspaning, med långtgående konsekvenser för både rättssäkerhet och integritet, som påverkar våra grundlagsskyddade fri- och rättigheter, borde självklart ha beretts genom en parlamentariskt sammansatt offentlig utredning. Ur konstitutionell synvinkel skulle en sådan utredning kunna besvara fundamentala frågor om behov, effektivitet, proportionalitet, rättssäkerhet och integritetsskydd, samtliga frågor som har beröringspunkter med de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna för enskilda. Dessa frågor är i grunden politiska avväganden, med tekniska och juridiska aspekter, inte tvärtom.

BILAGA 5

Justitieutskottets yttrande 2009/10:JuU1y

Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning

Till försvarsutskottet

Proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning har remitterats till försvarsutskottet. Den 9 juni 2009 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 det väckts en motion av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna.

Justitieutskottet har beslutat att avge yttrande över propositionen och motionen i de delar som berör justitieutskottets beredningsområde.

Till yttrandet har fogats en avvikande mening (s, v och mp).

Utskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslås ändringar i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, en ny lag om Försvarsunderrättsedomstol samt ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och säkerhetsskyddslagen (1996:627). Förslagen syftar till att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning. Ändringarna innebär att syftet med signalspaning förtydligas genom att det i lag närmare anges för vilka preciserade ändamål verksamheten får bedrivas samt att endast regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten ska få inrikta signalspaningen. Begränsningen att trafik mellan avsändare och mottagare i Sverige inte får inhämtas tydliggörs. I syfte att säkerställa att signalspaning endast avser kommunikation som är relevant för verksamheten föreslår regeringen att tillgång till signaler i tråd endast ska ges till sådana signalbärare som omfattas av tillstånd. Tillståndsprövningen ska också avse den användning av sökbegrepp som aktualiseras vid inhämtningen. Tillstånd ska prövas av en ny domstol, Försvarsunderrättsedomstolen, på ansökan av signalspaningsmyndigheten. Domstolen är en för ändamålet särskilt inrättad specialdomstol. Domstolens ordförande ska anställas som ordinarie domare. Vid ordförandens sida ska det finnas en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter med specialistkompetens.

Vid prövningen i domstolen ska ett integritetsskyddsombud närvara. Integritetsskyddsombudets uppgift är att på ett generellt plan företräda integritetsintresset i allmänhet. Regeringen föreslår att skyldigheten att förstöra inhämtad information utvidgas till att gälla också uppgifter lämnade under bikt eller enskild självavård, om det inte finns synnerliga skäl att behandla sådana uppgifter för ändamål som anges i lagen. Vidare föreslås att enskildas rättigheter förstärks genom att en enskild ska underrättas om det vid signalspaning använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till honom eller henne, såvida inte sekretess gäller för uppgiften. En underrättelse ska lämnas så snart det kan ske utan men för försvarsunderrättelseverksamheten, som huvudregel senast en månad efter det att inhämtningsuppdraget som föranlett inhämtningen avslutades. Enskilda föreslås vidare få rätt att till kontrollmyndigheten anmäla om de anser sig ha varit föremål för otillåten signalspaning. Kontrollmyndigheten ska då ha skyldighet att utreda detta.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2009, vilket är den tidpunkt då trafik i tråd som passerar rikets gräns tidigast blir tillgänglig för signalspaning.

Motionen

I motion Fö7 (s, v och mp) yrkas avslag på propositionen, att lagstiftningen om signalspaning ska upphävas och att en parlamentarisk utredning ska tillsättas för att utforma en ny lagstiftning om signalspaning. Motionärerna anför att lagstiftningen om signalspaning har ändrats flera gånger utan att en ordentlig utredning har gjorts och att det saknas ett nödvändigt helhetsgrepp. Som exempel nämns att frågan om Säkerhetspolisens och den öppna polisens tillgång till signalspaning fortfarande bereds, att underrättelseskyldigheten riskerar att bli innehållslös, att behovet av skadestånd behöver utredas vidare samt att det saknas regler för hur verksamheten ska rapporteras till riksdagen.

Utskottets ställningstagande

Sverige behöver som ett militärt alliansfritt land en effektiv underrättelsetjänst. Signalspaning är då ett viktigt verktyg som behövs. Nya hot som senare års terroristdåd och spridning av massförstörelsevapen liksom IT-utvecklingen har gjort samhället mer sårbart, och tidig information är viktig för att kunna förebygga och förhindra sådana hot mot vårt land. Den avgörande frågan är dock på vilket sätt och i vilken omfattning som signalspaning ska få bedrivas. Det finns en bred politisk samsyn om att behovet av effektiv underrättelseinhämtning inte kan rättfärdiga att man nonchalerar grundlagens principer om rätten till fri och skyddad kommunikation.

I justitieutskottets yttrande (2006/07:JuU1y) till försvarsutskottet i maj 2007, med anledning av proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet, framhöll utskottet att intresset av att värna enskildas integritet inte får ses isolerat utan måste vägas mot andra befogade intressen såsom behovet av en effektiv underrättelseverksamhet. Utskottet ansåg att förslaget i nämnda proposition fick anses godtagbart när det gällde integritetsskyddet. Utskottet uteslöt dock inte att det kunde finnas fler rättssäkerhets- och kontrollmekanismer för att förstärka skyddet för enskilda personer ytterligare. Mot bakgrund av det anförda välkomnar utskottet proposition 2008/09:201 Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning, i vilken regeringen nu föreslår en rad åtgärder som syftar till att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning.

Utskottet noterar inledningsvis att det i den politiska överenskommelse som träffades mellan regeringspartierna i september 2008 angavs (i punkt 6) att Försvarets radioanstalt (FRA) endast ska få bedriva signalspaning på beställning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten. I propositionen föreslås därför en sådan reducering av kretsen inriktande myndigheter. Detta innebär att det stöd som FRA hittills lämnat till ett antal andra myndigheter, t.ex. Säkerhetspolisen och den öppna polisen, i praktiken omöjliggörs. Regeringen har mot den bakgrunden tillsatt en utredning med uppgift att kartlägga Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behov av

underrättelser om utländska förhållanden och att utreda hur behovet ska kunna tillgodoses. Utredningen som har antagit namnet Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov överlämnade i juli 2009 sitt betänkande Signalspaning för polisiära behov (SOU 2009:66). Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. Enligt utskottets mening bör detta beredningsarbete inte föregripas.

Ytterligare exempel på integritetsskyddande åtgärder som föreslås i propositionen är inrättande av en specialdomstol, Försvarsunderrättelsedomstolen, för att pröva frågor om tillstånd enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Utskottet anser liksom regeringen att det är viktigt att åstadkomma en trovärdig reglering av de institutioner som har till uppgift att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och från demokratisk synpunkt godtagbart sätt. Som anføres i propositionen kan det tyckas att det finns likheter mellan signalspaning och hemliga tvångsmedel i form av bl.a. hemlig telefonavlyssning. Signalspaning handlar emellertid uteslutande om informationsinhämtning för de syften som anges i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och föreslås gälla enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Signalspaning får inte avse polisens eller andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete eller vara inriktad på en viss person. Detta är däremot syftet med hemliga tvångsmedel, där graden av misstanke och därmed sammanhängande bevisfrågor intar en central roll i domstolarnas tillståndsprövning. Prövningen av inriktningen av signalspaningen har inte heller i övrigt några beröringspunkter eller påfallande likheter med de uppgifter som allmänna domstolar ställs inför. Som regeringen anför kräver den föreslagna tillståndsprövningen inte bara insikter om övergripande inriktningar och prioriteringar inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken, något som torde vara främmande materia för allmänna domstolar, utan även ingående kunskaper beträffande bl.a. metoder och tekniker för underrättelseinhämtning genom signalspaning som saknar relevans för dessa domstolars uppgifter i övrigt. Tillståndsprövningen kommer vidare att bygga på utomordentligt känslig information om prioriteringar och behov inom den svenska underrättelseverksamheten och om inhämtningsförmågan. Mot bakgrund av det anförda delar utskottet regeringens bedömning att den föreslagna domstolsprövningen ska förläggas till en särskilt inrättad specialdomstol. Vid domstolens prövning ska ett integritetsskyddsombud bevaka integritetsintresset. Utskottet anser i likhet med regeringen att införandet av ett system med en särskild företrädare för integritetsintresset är ägnat att både skapa förutsättningar för en prövning som är bättre anpassad för domstol och att bidra till en allsidig belysning av saken.

Regeringen föreslår även en underrättelseskyldighet för att stärka den enskildes integritetsskydd. Utskottet anser, liksom regeringen, att det är viktigt att åstadkomma så starka rättssäkerhetsgarantier som möjligt när det gäller signalspaning eftersom verksamheten till sin karaktär är svårare att

avgränsa än t.ex. en brottsutredning avseende ett visst konkret brott med en identifierad misstänkt, eller preventiv tvångsmedelsanvändning med de detaljerade rekvisit som anger förutsättningarna för sådana åtgärder. Utskottet delar regeringens bedömning att även om underrättelseskyldigheten måste föras med sådana undantag att underrättelser endast kommer att kunna lämnas i begränsad utsträckning måste det beaktas att det inom ramen för signalspaningsverksamheten finns mycket små möjligheter att på annat sätt i efterhand erhålla information om åtgärder som har vidtagits. Även om också användningen av hemliga straffprocessuella tvångsmedel i brottsutredande syfte omgärdas av sekretess är ändå syftet att skaffa bevis som kan läggas fram i offentligheten i samband med en rättegång, varvid den enskilde får vetskap om de åtgärder som har vidtagits. Något sådant syfte har inte signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, som ju inte leder till motsvarande åtgärder i förhållande till enskilda varigenom verksamheten offentliggörs. Utskottet instämmer i regeringens bedömning att underrättelseskyldighet ska införas och anser att de föreslagna avgränsningarna om vilka personer som ska underrättas, tidpunkten för underrättelse, vad en underrättelse ska innehålla samt undantag från underrättelseskyldigheten är väl avvägda.

När det gäller frågan om statens skadeståndsansvar ska utvidgas på detta område konstaterar utskottet i likhet med regeringen att signalspaning som har skett i strid med lag kan medföra skadeståndsskyldighet för det allmänna på flera olika grunder. Däremot torde inte signalspaning som beslutas och verkställs i laga ordning och bedrivs i enlighet med Europakonventionen kunna grunda en rätt till skadestånd. Utskottet delar regeringens bedömning att det saknas anledning att utvidga statens skadeståndsansvar på detta område. I sammanhanget kan nämnas att regeringen i maj 2009 har givit direktiv (dir. 2009:40) till en särskild utredare som ska analysera i vilka fall staten till följd av artikel 13 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är skyldig att ekonomiskt ersätta den som drabbats av en överträdelse av konventionen. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2010.

I samband med slutbehandlingen av proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet tillkännagav riksdagen som sin mening bl.a. att regeringen skulle lämna årliga rapporter till riksdagen (bet. 2007/08:FöU15, rskr. 2007/08:266). Utskottet har från Regeringskansliet inhämtat att sådana rapporter kommer att lämnas till riksdagen, men att formerna för detta ännu inte är beslutade. Utskottet anser inte att det i nuläget finns behov av något ytterligare tillkännagivande från riksdagen i denna fråga.

Justitieutskottet anser, när det gäller de delar av propositionen som nu har behandlats, att försvarsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionen.

Stockholm den 24 september 2009

På justitieutskottets vägnar

Thomas Bodström

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Inger Davidson (kd), Henrik von Sydow (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Ulrika Karlsson i Uppsala (m), Johan Linander (c), Elisebeht Markström (s), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Helena Bouveng (m), Lena Olsson (v), Kerstin Haglö (s), Otto von Arnold (kd), Mehmet Kaplan (mp) och Helena Bargholtz (fp).

Avvikande mening

Avvikande mening (s, v, mp)

Thomas Bodström (s), Margareta Persson (s), Elisebeht Markström (s), Karl Gustav Abramsson (s), Christer Adelsbo (s), Lena Olsson (v), Kerstin Haglö (s) och Mehmet Kaplan (mp) anför:

Sverige behöver som ett militärt alliansfritt land en effektiv underrättelse-tjänst. Signalspaning kan vara ett viktigt verktyg som behövs. Nya hot som senare års terroristdåd och spridning av massförstörelsevapen liksom IT-utvecklingen har gjort samhället mer sårbart, och tidig information är viktig för att kunna förebygga och förhindra sådana hot mot vårt land. Den avgörande frågan är dock på vilket sätt och i vilken omfattning som signalspaning ska få bedrivas. Behovet av effektiv underrättelseinhämtning kan inte rättfärdiga att man nonchalerar grundlagens principer om rätten till fri och skyddad kommunikation. Om underrättelsetjänsten ska kunna bibehålla folkets förtroende måste människors berättigade oro och obehag avseende intrång i deras privata sfär tas på allvar. Fram till den politiska överenskommelsen inom alliansen i september 2008 har nästan 40 olika förändringar vad gäller signalspaningen presenterats av regeringen. Vi anser att en komplex lagstiftning som påverkar grundlagsskyddade fri- och rättigheter självklart borde ha beretts genom en parlamentariskt sammansatt offentlig utredning. Vi kräver därför att lagstiftningen om signalspaning rivs upp och att det tillsätts en parlamentarisk utredning.

När det gäller förslagen i regeringens proposition anser vi att de innebär flera förbättringar i lagstiftningen, men fortfarande saknas ett nödvändigt helhetsgrepp. Det går inte att lappa och laga när flera frågor fortfarande är olösta. Ett exempel på detta är frågan om den öppna polisens och Säkerhetspolisens tillgång till signalspaning. Frågan har utretts av Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov, och betänkandet Signalspaning för polisiära behov (SOU 2009:66) presenterades i juli 2009. Utredningens förslag avviker på flera områden från regeringens proposition.

När det gäller enskildas möjlighet till information har Försvarets radioanstalt i sitt remissvar anført att myndigheten avser att använda sig av undantaget i lagstiftningen när det gäller underrättelseskyldighet. Detta innebär att underrättelseskyldigheten i praktiken riskerar att bli innehållslös. Svensk signalspaning ska vara rättssäker. Europakonventionens principer ska gälla. Den parlamentariska utredningen ska därför också syfta till att finna lösningar på konventionens principer om bl.a. underrättelseskyldighet och rätt till skadestånd.

En annan brist i regeringens förslag är att det saknas regler om hur verksamheten ska återrapporteras till riksdagen.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att försvarsutskottet bör föreslå riksdagen att avslå propositionen, upphäva lagstiftningen om signalspaning och tillsätta en parlamentarisk utredning med uppdrag att utforma en ny lagstiftning om signalspaning.