



Kommittédirektiv

Översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Syftet är att säkerställa en modern och ändamålsenlig reglering som är anpassad efter den tekniska utvecklingen, omvärldsutvecklingen och de försvars- och säkerhetsmässiga behoven samt som beaktar skyddet för den personliga integriteten.

Utredaren ska bl.a.

- bedöma vilka åtgärder som krävs för att Försvarets radioanstalt, oavsett säkerhetsläge, på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag rörande signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
- analysera vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att ta omhand de brister som Europadomstolen funnit i en dom den 25 maj 2021,
- bedöma om fler myndigheter bör ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Till utredaren ska det knytas en referensgrupp med företrädare för samtliga partier i riksdagen.

Utredaren ska senast den 1 april 2023 delredovisa de frågor som rör Europadomstolens dom och internationellt samarbete inom signalspaningsområdet,

med författningsförslag. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 1 april 2024.

Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet

Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet går ut på att inom ramen för gällande inriktningar upptäcka på förhand okända företeelser och uppgifter av relevans för dessa. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om nya hot mot svenska säkerhetsintressen, samhällsviktiga funktioner, eller underrättelsehot mot svensk känslig information som inte får hamna i främmande makts händer. Verksamheten innebär även att kartlägga redan kända företeelser och följa förändringar i dessa för att tidigt få kunskap om t.ex. hotaktörers nya ambitioner, avsikter och förmågor. Försvarsunderrättelseverksamhet är också ett centralt verktyg vid kartläggning i efterhand av händelser som oförutsett inträffat, i syfte att finna förklaringar till det inträffade samt för att kartlägga eventuella ännu inte identifierade inslag i en inträffad händelse. Genom sådan uppföljning kan ytterligare underrättelseinformation produceras som dels ger bättre förståelse för orsakerna bakom det inträffade, dels ger kompletterande information om t.ex. kvarvarande oupptäckta hot.

Försvarets radioanstalt bedriver försvarsunderrättelseverksamhet som regleras i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet, lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation. Försvarets radioanstalts behandling av personuppgifter i myndighetens försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet regleras i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt och förordningen (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

Enligt 1 § första stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet ska försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Verksamheten får endast avse utländska förhållanden.

Signalspaning är en inhämtningsmetod i försvarsunderrättelseverksamheten och sådan spaning utförs av Försvarets radioanstalt. Av 1 § andra stycket

lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) följer att signalspaning endast får bedrivas för att kartlägga vissa, i lagen särskilt uppräknade, företeelser. Det rör sig bl.a. om yttre militära hot mot landet, strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen, allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer, främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen och om det är nödvändigt för ett samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som Försvarets radioanstalt deltar i. Signalspaning får även bedrivas för Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet om det är nödvändigt för försvarsunderrättelseverksamheten. Inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast anges av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten. Regeringen anger inriktningen av den signalspaning som sker för Försvarets radioanstalts samarbete i underrättelsefrågor och för utvecklingsverksamheten. Försvarets radioanstalt rapporterar underrättelser till berörda myndigheter.

Signalspaningslagen innehåller ett antal bestämmelser som syftar till att värna skyddet för enskildas integritet. Som exempel kan nämnas att inhämtning genom signalspaning kräver tillstånd av Försvarsunderrättelsedomstolen (4 a §). Försvarsunderrättelsedomstolens organisation och uppgifter regleras i lagen (2009:966) om försvarsunderrättelsedomstol, signalspaningslagen och förordningen (2009:968) med instruktion för Försvarsunderrättelsedomstolen. Av dessa författningar framgår bl.a. att domstolen är domför med en ordförande och två särskilda ledamöter. Även ett integritetsskyddsombud ska närvara under sammanträdet. Vid prövningen av tillstånd till signalspaning ska integritetsskyddsombudet på ett generellt plan företräda integritetsskyddsintresset. Av ett tillstånd ska det bl.a. framgå vilket inhämtningsuppdrag signalspaningen ska ske för, vilka signalbärare och sökbegrepp som får användas samt vilka villkor i övrigt som behövs för att begränsa intrånget i enskildas personliga integritet. Domstolens beslut får inte överklagas.

Inhämtning av signaler i elektronisk form får inte avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige. Inhämtningsförbudet gäller dock inte signaler som utväxlas autonomt mellan tekniska system i sådana fall där signalerna inte innehåller personuppgifter, eller signaler som sänds från eller till utländsk militär personal, utländska

statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon. Om signaler trots förbudet har inhämtats ska upptagningen eller uppteckningen förstöras så snart det står klart att sådana signaler har inhämtats (2 a §). Ett förstöringskrav gäller också för upptagningar eller uppteckningar av uppgifter som inhämtats genom signalspaning, bl.a. om innehållet berör en viss fysisk person och har bedömts sakna betydelse för verksamheten som anges i 1 § signalspaningslagen (7 §). Förstöringskraven enligt 2 a och 7 §§ gäller även vid sådana upptagningar eller uppteckningar av uppgifter som Försvarets radioanstalt har fått av en annan stat eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete.

Inom Försvarets radioanstalt finns det ett särskilt integritetsskyddsråd som har till uppgift att fortlöpande utöva insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i myndighetens signalspaningsverksamhet (11 §). Det finns även en särskild kontrollmyndighet, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun). Siun kontrollerar att signalspaningslagen följs och granskar även Försvarets radioanstalts behandling av personuppgifter inom försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamheten enligt lagen om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (1–3 §§ förordningen [2009:969] med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten). Siun 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 signalspaningslagen (10 § andra stycket signalspaningslagen).

Siun har även ensam rådighet över de signalbärare som innehåller signaler som överförs från operatörer i enlighet med lagen om elektronisk kommunikation. Siun ansvarar för att ge Försvarets radioanstalt tillgång till signalbärare i den utsträckning det följer av tillstånd som har lämnats i enlighet med 5 a eller 5 b § signalspaningslagen (12 § signalspaningslagen).

För att kunna tillgodose uppdragsgivarnas underrättelsebehov behöver Försvarets radioanstalt ingående kunskap om signalmiljön för att på ett effektivt sätt kunna rikta inhämtningskapacitet mot rätt delar av signalmiljön samt för att kunna urskilja, extrahera och tyda den relevanta informationen. För detta krävs omfattande expertkunskaper om såväl signalmiljöns struktur som dess användning. Försvarets radioanstalt bedriver därför en utvecklingsverksamhet för att etablera och upprätthålla en tillräckligt god förståelse av

signalmiljön, samt tillräckligt god förmåga att kunna bedriva inhämtning, bearbetning och analys av den information som förekommer i signalmiljön. Utvecklingsverksamheten syftar till att etablera, vidmakthålla och utveckla en fortsatt förmåga hos Försvarets radioanstalt som är nödvändig för försvarsunderrättelseverksamheten.

Försvarsunderrättelseverksamheten omgärdas av stark sekretess. Exempel på sekretessbelagda uppgifter som rör Försvarets radioanstalt är uppgifter som avser myndighetens inriktning, metoder, förmåga, underrättelser och samverkan. En stor mängd av uppgifterna är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och ett röjande av dem skulle skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för rikets säkerhet. Dessa uppgifter omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Ett stort antal uppgifter omfattas också av utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § samma lag.

Uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterar till en annan myndighet i enlighet med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet får inte användas för att utreda brott (1 § lagen [2019:547] om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott). De brottsbekämpande myndigheterna ska se till att tillgången till sådana uppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det ska särskilt beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott (2 §).

Varför behövs det en utredning?

Det har inte gjorts någon allmän översyn av signalspaningslagen sedan dess tillkomst 2009. Försvarets radioanstalts signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet lämnar ett betydande bidrag på områden som är av ökande betydelse för Sveriges säkerhet. Här kan bland annat nämnas det över tid försämrade säkerhetsläget och den återupptagna totalförsvarsplaneringen. Signalspaning är samtidigt en nationell förmåga vars förutsättningar ytterst påverkas av möjligheterna att möta en alltmer accelererande teknik- och telekommunikationsutveckling.

Europadomstolen i stor sammansättning (Grand Chamber) fann den 25 maj 2021 i sitt avgörande i målet Centrum för rättvisa mot Sverige (35252/08) att den svenska lagstiftningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i huvudsak är förenlig med Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-

konventionen), men att det finns brister i några avseenden. En av de påtalade bristerna har till delar åtgärdats genom införandet av ett krav i lag som innebär att Försvarets radioanstalt bland annat måste bedöma om en viss mottagare utomlands garanterar ett tillräckligt skydd för personuppgifterna innan de överförs (prop. 2020/21:224, bet. 2021/22:FöU2, rskr. 2021/22:45). Det behövs dock ytterligare analys för att kunna ta ställning till hur man ska komma till rätta med de kvarstående brister som Europadomstolen har uppmärksammat.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att den bör se över möjligheten att ge Inspektionen för strategiska produkter rätt att inrikta signalspaning från Försvarets radioanstalt (bet. 2017/18:FöU5 punkt 3, rskr. 2017/18:178 och rskr. 2017/18:179).

Sammanfattningsvis bör en översyn av signalspaningslagen genomföras i syfte att säkerställa att Sverige har en lagstiftning som, med hänsyn till Europakonventionen, säkerhets- och teknikutvecklingen och totalförsvarets förändrade behov, i fred, kris och krig, erbjuder ett effektivt och ändamålsenligt stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och för kartläggning av yttre hot mot landet. I en sådan lagstiftning ska även fortsatt tillbörlig hänsyn tas till enskildas personliga integritet.

Uppdraget att göra en allmän översyn av signalspaningslagen

Övergripande om uppdraget

Utredaren ska göra en översyn av signalspaningslagen. Syftet med översynen ska vara att säkerställa ett modernt och ändamålsenligt regelverk. Uppdraget inbegriper en såväl saklig som författningsteknisk översyn av regleringen. Sveriges folkrättsliga förpliktelser ska respekteras.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till. Om utredaren anser det motiverat och utredningstiden medger det, får utredaren även ta upp andra frågor som har nära anknytning till signalspaningsverksamheten. Utredaren ska lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som utredaren anser vara befogade.

Nedan lämnas en närmare redogörelse för vissa frågor som utredaren särskilt ska uppmärksamma.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen och teknik- och telekommunikationsutvecklingen

Sedan signalspaningslagen trädde i kraft har det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa över tid alltmer försämrats. Med anledning av det försämrade omvärldsläget och den ökade osäkerheten i närområdet återupptogs 2015 arbetet med en sammanhängande planering för totalförsvaret. Den negativa säkerhetsutvecklingen har förstärkts under 2022 med krig i Sveriges absoluta närhet. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige – ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas (se t.ex. prop. 2020/21:30 och regeringens utrikesdeklaration den 16 februari 2022). Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde. Sveriges närområde präglas i ökad utsträckning av en större närvaro av militära styrkor och ökad militär aktivitet. Hot genom icke-militära maktmedel, t.ex. olika former av hybridaktiviteter, blir alltmer förekommande inslag från antagonistiska staters sida. Hot i form av påverkansoperationer och cyberattacker förekommer redan i fredstid. Terrorhotet kvarstår. Den samlade hotbilden har blivit alltmer komplex och betydelsen av en effektiv försvarsunderrättelseverksamhet har ökat i takt med detta.

Regeringen beslutade den 16 maj 2022 att ansöka om medlemskap i Nato. En ansökan lämnades in den 18 maj 2022. Den 5 juli 2022 undertecknade samtliga Natoländer anslutningsprotokollet vilket ger Sverige status som ansökarland under perioden som Natos medlemsländer ratificerar medlemskapet.

Sedan 2009 har teknik- och telekommunikationsutvecklingen varit mycket omfattande. Nya och utvecklade tekniker för kommunikation och överföring av signaler i elektronisk form har revolutionerat kommunikationsutvecklingen och ökat den globala spridningen och användningen av såväl fasta som mobilt tillgängliga kommunikationstjänster. Dynamiken och förändrigheten i var och hur information överförs från en stund till en annan ställer signalspaningsverksamheten inför delvis helt nya utmaningar i dag jämfört med för 15 år sedan. Parallellt har alltmer användarvänliga krypteringstjänster bidragit till att kryptering i dag används i allt högre grad av såväl individer som stater och telekommunikationsaktörer.

Frågan är om den alltmer försämrade säkerhetspolitiska situationen i omvärlden, den återupptagna totalförsvarsplaneringen och teknik- och

telekommunikationsutvecklingen motiverar en anpassning av signalspaningsregleringen för att Försvarets radioanstalt på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag.

Utredaren ska därför

- beskriva den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingens och teknik- och telekommunikationsutvecklingens konsekvenser för svensk signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
- bedöma vilka åtgärder som krävs för att Försvarets radioanstalt, oavsett säkerhetsläge, på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag rörande signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
- bedöma om det finns annan reglering på området som behöver anpassas till ovan nämnda förhållanden, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Europadomstolens synpunkter

Europadomstolen identifierade i en dom den 25 maj 2021 följande brister i den svenska signalspaningslagstiftningen:

- avsaknad av en tydlig reglering om när inhämtat material som inte innehåller personuppgifter ska förstöras,
- avsaknad av tydliga riktlinjer i signalspaningslagstiftningen eller annan relevant lagstiftning som föreskriver att den personliga integriteten ska beaktas när beslut fattas om att dela insamlat material med andra länder och ett rättsligt bindande krav för Försvarets radioanstalt att analysera och bedöma huruvida mottagaren av uppgifterna erbjuder ett tillräckligt skydd för uppgifterna, och
- avsaknad av en effektiv efterhandskontroll (ex post facto review) när det gäller den enskildes rätt att av Siun få information om huruvida hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Utredaren ska därför

- analysera Europadomstolens dom och bedöma vilka åtgärder som är lämpliga för att ta omhand Europadomstolens synpunkter, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

I samband med att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet trädde i kraft 2009 begränsades antalet myndigheter som har rätt att inrikta signalspaning. Enligt nuvarande reglering får inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet endast anges av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten.

Signalspaning får bedrivas i syfte att kartlägga utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden (1 § andra stycket 4 signalspaningslagen). Inspektionen för strategiska produkter har inte rätt att inrikta signalspaning från Försvarets radioanstalt för att uppnå detta syfte.

Inspektionen för strategiska produkter får stöd från olika myndigheter, däribland Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, i sitt exportkontroll- och tillsynsarbete mot bl.a. spridning av massförstörelsevapen. Inspektionen för strategiska produkter bedriver även myndighetssamverkan i egenskap av svensk kontaktpunkt enligt EU-förordningen om utländska direktinvesteringar. Inspektionen för strategiska produkter kan även i egenskap av berörd myndighet delges relevanta underrättelserapporter i enlighet med 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Frågan är om Inspektionen för strategiska produkter behöver få rätt att inrikta Försvarets radioanstalts signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet för att på ett effektivt sätt kunna fullgöra sitt uppdrag.

Myndigheten för psykologiskt försvar inrättades den 1 januari 2022. I myndighetens uppgifter ingår att identifiera, analysera och kunna lämna stöd i bemötandet av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska inressen. Myndigheten ska i sin verksamhet värna det öppna och demokratiska samhället. Myndigheten för psykologiskt försvar är en sådan myndighet som enligt 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet kan delges relevanta underrättelserapporter. Frågan är om Myndigheten för psykologiskt försvar, i linje med vad Psykförsvarsutredningen föreslår i betänkandet En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret (SOU 2020:29), behöver få rätt att inrikta Försvarets radioanstalts signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet för att på ett effektivt sätt kunna fullgöra sitt uppdrag.

Utöver de nu nämnda myndigheterna kan det finnas ytterligare myndigheter för vars behov rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kan övervägas. Vid bedömningen om inriktningsrätten bör ges till fler än dem som nu har sådan rätt, behöver bl.a. hänsyn tas till om myndigheten kan få sitt behov av underrättelser tillgodosett på annat sätt.

Utredaren ska därför

- översiktligt beskriva Inspektionen för strategiska produkter, Myndigheten för psykologiskt försvar och andra myndigheters behov av inriktningsrätt för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
- analysera och bedöma om ytterligare myndigheter utöver de befintliga bör få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet,
- vid sin bedömning om eventuellt tillkommande myndigheter analysera konsekvenserna för de myndigheter som nu får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och för enskilda. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också redovisa förslagets konsekvenser för den personliga integriteten och för eventuella verksamhetsmässiga konsekvenser. Även i övrigt ska förslagets konsekvenser redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som bedöms relevanta.

Till utredaren ska det knytas en referensgrupp med företrädare för samtliga partier i riksdagen. Under uppdraget ska utredaren i den utsträckning det bedöms lämpligt ha en dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och andra som kan vara berörda av aktuella frågor.

Utredaren ska hålla sig löpande informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom bl.a. Regeringskansliet, utredningsväsendet och Europarådet.

Utredaren ska senast den 1 april 2023 delredovisa de frågor som rör Europadomstolens dom och internationellt samarbete inom signalspaningsområdet, med författningsförslag. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 1 april 2024.

(Försvarsdepartementet)