

Kommittédirektiv



Uppföljning av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

**Dir.
2009:10**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 februari 2009

Sammanfattning av uppdraget

En parlamentarisk kommitté ska följa signalspaningen vid Försvarets radioanstalt (FRA) i syfte att redovisa och bedöma verksamhetens konsekvenser för den enskildes integritet.

Kommittén ska göra en bedömning av huruvida FRA:s verksamhet bedrivs på ett etiskt riktigt sätt.

Kommittén ska inom sig utse ett integritetsombud med uppgift att vid den prövning som tillståndsmyndigheten ska göra enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet bevaka integriteten för personer i Sverige.

Kommitténs arbete ska resultera i en utvärdering av lagstiftningens konsekvenser för integritetsskyddet. Kommittén ska i denna utvärdering utgå från förutsättningen att signalspaning i eter och tråd är en nödvändig resurs för att förse Sverige med underrättelser om förhållanden av betydelse för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken och för kartläggning av yttre hot mot landet. Vidare ska kommittén ha som utgångspunkt att tillgång till signaler som förmedlas i tråd är en nödvändighet för en effektiv signalspaning.

Kommittén ska fungera som referensgrupp till Datainspektionen i inspektionens uppgift att fram till kontrollstationen 2011 följa FRA:s verksamhet ur ett integritetsskyddsperspektiv med fokus på personuppgiftsbehandling.

Uppdraget ska redovisas senast den 6 december 2010.

Bakgrund

Lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet m.m.

Lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet trädde i kraft den 1 januari 2009. Lagen ger möjlighet för FRA att för försvarsunderrättelseändamål inhämta elektroniska signaler oavsett i vilket medium de förmedlas. I fråga om inhämtning av signaler i tråd förutsätter genomförandet av signalspaning att trådgående operatörer överför gränsöverskridande trafik till FRA. Denna skyldighet för operatörerna ska tillämpas första gången den 1 oktober 2009.

Genom den nya lagstiftningen regleras såväl den traditionella signalspaning i etern som FRA har bedrivit sedan myndighetens tillkomst 1942, som den inhämtning i tråd som lagen ger utrymme för. Signalspaning får bedrivas för försvarsunderrättelseändamål och för sådan teknik- och kompetensutveckling som är nödvändig för försvarsunderrättelseverksamheten. I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet regleras försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter. Där framgår att försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för karläggning av yttre hot mot landet, samt att verksamheten endast få avse utländska förhållanden.

Signalspaning i försvarsunderrättelsesyfte får endast ske efter inriktning från regeringen eller en myndighet som regeringen bestämmer. FRA kan alltså inte på egen hand initiera signalspaning, utan är ett renodlat verkställande organ.

Inhämtning som sker i tråd får endast avse signaler som förs över Sveriges gräns. Sådan inhämtning ska dessutom alltid ske automatiserat med hjälp av sökbegrepp. Även vid automatiserad inhämtning i etern ska sökbegrepp användas. Det är följaktligen varken möjligt eller tillåtet att lagra all tillgänglig kommunikation utan urskiljning för senare bearbetning.

Sökbegreppen ska utformas och användas så att de medför ett så begränsat intrång som möjligt i den personliga

integriteten. Sökbegreppen får inte vara direkt hänförliga till viss fysisk person såvida det inte är av synnerlig vikt för verksamheten. Syftet med verksamheten är att kartlägga företeelser av intresse för försvarsunderrättelseverksamheten, inte att kartlägga enskilda personers förehavanden.

För en myndighets närmare inriktning av signalspaning krävs tillstånd, om inte inriktningen har angetts av regeringen eller Regeringskansliet. Ett tillstånd får ges för högst sex månader, med möjlighet till förlängning.

Tillstånd får endast ges för en inriktning som är förenlig med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och 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. Särskilda bestämmelser reglerar tillståndsgivningen i brådskande fall.

Tillstånd lämnas av en fristående nämnd med domstolsliknande sammansättning. Ordföranden och vice ordföranden i nämnden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

I lagen finns uttryckliga bestämmelser om i vilken utsträckning inhämtad information inte får bli föremål för vidare behandling utan omgående ska förstöras. Förstöringsskyldigheten gäller sådan information som

- berör viss fysisk person och saknar betydelse för verksamheten,
- avser uppgifter beträffande vilka tystnadsplikt gäller enligt tryckfrihetsförordningen eller som omfattas av förbudet att efterforska meddelare, eller
- omfattar samtal mellan en brottsmisstänkt och dennes försvarare.

Rapportering av uppgifter som berör viss fysisk person får bara avse förhållanden som är av betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten. Någon möjlighet att vidarebefordra överskottsinformation finns följaktligen inte.

Försvarets underrättelsenämnd ska kontrollera efterlevnaden av lagen, särskilt sökbegreppen, förstöring av uppgifter och att rapportering inte sker av annat än vad som är tillåtet. Nämnden får besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med lagen eller utgör ett intrång i enskildas rättigheter som inte står i rimlig proportion till syftet med verksamheten. Sådana beslut ska, fattas av ett särskilt beslutsorgan inom nämnden där ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Inom FRA finns det ett integritetsskyddsråd med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Rådets ledamöter utses av regeringen. Rådet ska rapportera sina iakttagelser till FRA:s ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, till Försvarets underrättelsenämnd.

I lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation regleras hur FRA ska få tillgång till signaler i kabel. Det ska ske genom att de operatörer som äger kabel i viken signaler förs över Sveriges gräns ska överföra trafiken till samverkanspunkter, vid vilka FRA ansvarar för tekniken för åtkomst till signalerna.

Riksdagens tillkännagivande

I samband med riksdagens slutbehandling av regeringens proposition En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63, bet. 2007/08:FöU15, rskr. 2007/08:266) tillkännagav riksdagen som sin mening vad utskottet anfört om ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer. I denna del anförde försvarsutskottet sammanfattningsvis följande (bet. 2007/08:FöU15 s. 2).

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.

Regeringen avser att meddela de föreskrifter i förordning som riksdagen har uttalat sig om och har påbörjat beredningen av de förslag till lagändringar som anges i tillkännagivandet. När det gäller lagändringarna samordnas arbetet med de förändringar av lagstiftningen som föranleds av den politiska överenskommelse som närmare redogörs för i det följande. Sammantaget kommer dessa lagändringar att innebära ytterligare påtagliga förstärkningar av integritetsskyddet vid signalspaning.

Dessa direktiv innebär att regeringen tillgodoser vad riksdagen anfört om en kommitté som ska följa FRA från ett integritetsperspektiv. Kommitténs arbete kommer också att utgöra underlag för kontrollstationen 2011.

Politisk överenskommelse

Under hösten 2008 har en överenskommelse träffats mellan regeringspartierna som innebär förändringar i förhållande till lagen och som innebär tillägg i förhållande till Riksdagens tillkännagivande (bet. 2007/08:FöU15) när propositionen slutbehandlades. Förändringarna medför bland annat att FRA endast kommer att få bedriva signalspaning efter inriktning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten. Överenskommelsen innebär också att FRA ska ansöka om tillstånd för all signalspaning oavsett för vems behov verksamheten bedrivs. Några undantag från tillståndskravet kommer alltså inte att finnas. Tillstånd till signalspaning ska också prövas av domstol. Vidare anges i överenskommelsen att kontrollorganen vid kontrollstationen 2011 ska göra en bedömning av huruvida FRA:s verksamhet bedrivits på ett etiskt riktigt sätt.

Nytt förslag remissbehandlas

I Regeringskansliet har utarbetats departementspromemorian Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning (Ds 2009:1). Promemorian remissbehandlas för närvarande. I promemorian föreslås ändringar i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, en ny lag om Försvarsunderrättelsesdomstol och ändring i sekretesslagen (1980:100). Förslagen syftar till att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning.

För att förtydliga syftet med signalspaningen föreslås att det i lagen närmare anges för vilka preciserade ändamål verksamheten får bedrivas. Vidare föreslås att endast regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten ska få inrikta signalspaningen. Den begränsning av möjligheten till signalspaning som ligger i att trafik mellan avsändare och mottagare i Sverige inte får inhämtas tydliggörs.

När det gäller signaler i tråd föreslås att FRA endast ska få tillgång till sådana signalbärare som omfattas av tillstånd. Vidare ska tillståndsprövningen också omfatta den användning

av sökbegrepp som aktualiseras vid inhämtningen. Frågan om tillstånd ska prövas av domstol efter ansökan från FRA.

Skyddet för sådan kommunikation som är särskilt känslig ur integritetssynpunkt förstärks genom att det föreslås en utvidgning av skyldigheten att förstöra inhämtad information till att gälla också uppgifter lämnade under bikt eller enskild själavård, såvida det inte finns synnerliga skäl att behandla uppgifterna för ändamål som anges i lagen.

I promemorian föreslås också förstärkningar av den enskildes tillgång till effektiva rättsmedel. En enskild beträffande vilken det vid signalspaning använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till honom eller henne ska underrättas om detta, 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.

I promemorian bedöms att förslagen kan träda i kraft den 1 oktober 2009.

Behovet av en uppföljning

Eftersom lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet dels innebär att signalspaningen för första gången lagregleras, dels för med sig konsekvenser för integritetsskyddet, är det viktigt att lagen följs upp och att dess konsekvenser analyseras noggrant. Det är också viktigt att största möjliga insyn ges i vilka effekter lagstiftningen har för enskilda personer i Sverige.

Självklart måste insynsintresset vägas mot att försvarsunderrättelseverksamheten till sin natur är sådan att mycket inte kan offentliggöras. Vid den avvägningen måste beaktas att röjande av uppgifter om verksamheten kan störa Sveriges relationer till andra länder samt riskera att skada vårt försvar och rikets säkerhet. Ett utlämnande av detaljer kring verksamheten innebär dock inte bara risker för verksamheten och det allmännas intressen. Det kan också innebära mycket konkreta risker för olika källor. Möjligheten att erbjuda insyn i verksamheten är följaktligen starkt begränsad. Det är mot denna

bakgrund som försvarsunderrättelseverksamheten är föremål för särskild kontroll genom Försvarets underrättelsenämnd.

Behovet av att omgärda verksamheten med sekretess får emellertid inte hindra att så stor öppenhet som möjligt upprätthålls. I Sverige har det funnits en ambition att i så stor utsträckning som möjligt öppet redovisa de grundläggande principer som styr verksamheten. Detta har bl.a. tagit sig uttryck i en lagreglering av verksamheten genom lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Vidare finns regleringar av den behandling av personuppgifter som sker inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten.

Utöver den öppna redovisning som åstadkoms genom de grundläggande styrinstrumenten i form av lagstiftning, finns det också ett behov av att i den utsträckning det är möjligt också ge insyn i den faktiska verksamheten.

Riksdagen har tillkännagett att regeringen ska lämna årliga rapporter till riksdagen samt redovisa en kontrollstation 2011 (2007/08:FöU15 s. 16). För att säkerställa utvärderingens kvalitet är det väsentligt att det går att få underlag för utvärderingen genom en utomstående funktion med tydlig demokratisk förankring.

Det centrala intresse som bör stå i fokus för uppföljningen är hur tillämpningen av den nya lagstiftningen påverkar enskildas personliga integritet. I regelverket finns ett antal integritetsskyddsgarantier som syftar till att säkerställa en välbalanserad avvägning mellan integritetsintresset och vikten av en effektiv försvarsunderrättelseverksamhet. Det är angeläget att utvärdera om avvägningen är rimlig samt om integritetsskyddsgarantierna fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Uppdraget

Kommittén ska följa signalspaningen vid FRA i den utsträckning det är nödvändigt för att kunna redovisa och bedöma verksamhetens konsekvenser för den enskildes integritet.

Kommitténs arbete ska förutom verksamheten vid FRA också omfatta den tillståndsprovning som utförs av den nya myndighet som inrättas för detta syfte. I denna del ska kommittén följa hur integritetsskyddet för personer bosatta i Sverige säkerställs. I syfte att följa verksamheten vid tillståndsmyndigheten ska kommittén inom sig utse ett integritetsombud med rätt att närvara vid tillståndsprovningen hos myndigheten. Av den politiska överenskommelsen följer att tillståndsprovningen ska överföras till domstol. När denna förändring genomförs kommer kommitténs uppdrag inte längre att omfatta tillståndsprovningen.

Bedömningen av FRA:s verksamhet ska inte ske bara utifrån rättsliga aspekter utan också med utgångspunkt från om verksamheten bedrivs på ett etiskt riktigt sätt. Utredningen ska i det sammanhanget analysera vilka etiska problem som aktualiseras i verksamheten och bedöma om de rutiner som finns för att hantera sådana frågeställningar är tillräckliga.

Kommitténs arbete ska resultera i en utvärdering av lagstiftningens konsekvenser för integritetsskyddet. Kommittén ska i denna utvärdering utgå från förutsättningen att signalspaning i eter och tråd är en nödvändig resurs för att förse Sverige med underrättelser om förhållanden av betydelse för utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och för kartläggning av yttre hot mot landet. Vidare ska kommittén ha som utgångspunkt att tillgång till signaler som förmedlas i tråd är en nödvändighet för en effektiv signalspaning.

Kommittén ska fungera som referensgrupp till Datainspektionen i inspektionens uppgift att fram till kontrollstationen 2011 följa FRA:s verksamhet ur ett integritetsskyddsperspektiv med fokus på personuppgiftsbehandling.

Uppdragets genomförande och redovisning

Uppdraget innebär att kommittén i stor utsträckning kommer i kontakt med uppgifter som är kringgärdade av sekretess. Behovet av sekretesskydd är särskilt starkt bl.a. när det gäller verksamhetens inriktning, metoder och skydd för källor. Det

bör särskilt framhållas att det för Sverige viktiga underrättelseutbytet med andra länder bygger på ett förtroende som har etablerats under många års samarbete. Arbetet måste därför bedrivas och genomföras på ett sådant sätt att det inte påverkar den svenska försvarsunderrättelseverksamhetens förutsättningar att i dag och i framtiden arbeta för Sveriges bästa. Arbetet ska också i övrigt bedrivas så att det inte skadar Sveriges förbindelser med andra länder.

Regeringen förutsätter att berörda myndigheter kommer att bistå kommittén i dess utredningsuppdrag. Uppdraget får dock inte genomföras på ett sådant sätt att det hindrar det löpande arbetet vid myndigheterna.

Kommittén ska samråda med Datainspektionen och Försvarets underrättelsenämnd.

Kommittén avgör formerna för redovisning av uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 6 december 2010.

(Försvarsdepartementet)