



REMISSYTTRANDE

2024-12-05

FRA beteckning
2024FRA1526:2Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Er handläggare

Ert datum

Er beteckning

2024-09-06

Fö2024/01478

FRA handläggare
Kári Ólafsson

FRA föreg. datum

FRA föreg. beteckning

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning (SOU 2024:59)

Försvarets radioanstalt (FRA) välkomnar förslagen som lämnas i betänkandet avseende signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Förslagen kommer att bidra till att FRA kan bedriva en mer ändamålsenlig och effektiv signalspaning inom försvarsunderrättelseverksamheten, vilket är av avgörande betydelse för Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt för kartläggning i övrigt av yttre hot mot landet och för svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Författningsändringarna bör som utredningen föreslår träda ikraft den 1 oktober 2025.

FRA har följande synpunkter på förslagen i betänkandet. Dessa följer betänkandets disposition.

4 Signalspaning i krig eller krigsfara (s. 77 ff.)

FRA tillstyrker förslaget och instämmer i utredningens bedömning. Förslaget till lag om signalspaning i krig eller krigsfara förbättrar avsevärt FRA:s förutsättningar att klara av sitt uppdrag rörande signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig och vid krigsfara.

I utredningsdirektiven anges att utredningen bl.a. ska bedöma vilka åtgärder som krävs för att FRA, oavsett säkerhetsläge, på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag rörande signalspaning.¹ Utredningen har avgränsat sitt förslag till krig och krigsfara men uttalar att om förslagen i betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75) träder i kraft kan det finnas skäl att se över hur signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas i krissituationer. FRA instämmer i utredningens bedömning och vill i anslutning till detta påtala vikten av en signalspaningslagstiftning som ger FRA förutsättningar att svara upp mot regeringens underrättelsebehov inom ramen för hela konfliktskalan från fred och kris till krig.

5 Inhämtning av signaler i elektronisk form – ett förtydligande i lag (s. 129 ff.)

FRA tillstyrker förslaget till förtydligande i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (LSF) samt övriga följdändringar som lämnas i avsnittet. FRA instämmer i de bedömningar som utredningen gör i denna del.

Som utredningen anger är det av stor betydelse för allmänhetens förtroende för signalspaningen att bestämmelserna för verksamhetens utformning är tillräckligt klara och tydliga.

6 Signalspaning i övningsverksamhet (s. 139 ff.)

FRA tillstyrker förslagen som möjliggör signalspaning i övningssyfte. FRA instämmer i de bedömningar som utredningen gör rörande övningsverksamhet.

FRA saknar stöd i nu gällande LSF för att bedriva övningsverksamhet. FRA har behov av att genomföra övningar tillsammans med Försvarsmakten och andra, i såväl nationell som internationell kontext, för att kunna agera så effektivt som möjligt vid höjd beredskap. FRA välkomnar därför de föreslagna bestämmelserna.

¹ Kommittédirektiv Översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (dir 2022:02).

7 Inhämtning av inhemsk trafik i vissa brådskande situationer när liv, hälsa eller egendom är i fara (s. 165 ff.)

FRA tillstyrker förslaget och instämmer i utredningens bedömning. Att införa undantag vid vissa brådskande situationer när liv, hälsa eller egendom är i fara är en viktig och ändamålsenlig ändring av LSF.

De brådskande situationer där inhämtning av inhemsk trafik som avses i den föreslagna bestämmelsen aktualiseras torde typiskt sett röra terrorism. FRA är i dessa delar begränsat att inhämta och därefter rapportera kring strategiska förhållanden rörande sådana företeelser.² FRA:s signalspaning resulterar inte sällan i rapportering kring konkreta händelser som inträffat eller som planeras av en aktör. Enskilda operativa händelser bidrar på så sätt ofta till kartläggning av strategiska förhållanden. Det kan dock uppkomma gränsdragningsproblematik kring vad som utgör strategiska förhållanden, vilket inte är optimalt i en brådskande situation. Det bör därför övervägas om den aktuella ändamåls punkten bör få en ändrad utformning och om frågan således bör utredas vidare.

8 Inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (s. 187 ff.)

FRA:s utgångspunkt är att ingen ytterligare myndighet bör ges rätt att inrikta FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. FRA avstyrker således förslaget avseende Inspektionen för strategiska produkter (ISP).³

Av 4 § första stycket LSF följer att FRA:s signalspaning endast får inriktas av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten (Noa). Av 2 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet följer dock att FRA ska rapportera underrättelser till ”berörda myndigheter”, vilket omfattar en bredare krets av myndigheter än inriktande myndigheter.

FRA har således redan idag möjlighet att delge ISP sådan underrättelserapportering som produceras baserat på inriktning från inriktande myndigheter. ISP:s underrättelsebehov bör därför kunna tillgodoses inom ramen för befintligt samarbete och dialog med FRA.

² Av 1 § andra stycket 3 LSF följer att FRA har möjlighet att bedriva signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i syfte att kartlägga *strategiska* förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen.

³ Följande övriga myndigheter behandlas i betänkandet Försvarets materielverk, Myndigheten för psykologiskt försvar, Totalförsvarets forskningsinstitut och Tullverket.

Vidare utgör FRA:s underrättelserapportering ofta pusselbitar som vidareanalyseras och sätts i en helhetskontext inom ramen för Försvarsmaktens och Säkerhetspolisens rapportering. ISP torde vara mer betjänt av sådan sammanställd underrättelserapportering. FRA avstyrker således ISP som ny inriktande myndighet.

Om någon ytterligare myndighet trots allt bör få inrikta FRA kan det ifrågasättas om inte Tullverket är ett mer lämpligt förslag i och med att FRA redan idag, utifrån inriktning från Noa, arbetar med för Tullverket närliggande frågeställningar.⁴ FRA har således till del redan kunskap om de företeelser som Tullverket har ett underrättelsebehov av. Frågan är således om Tullverkets eventuella inriktningsrätt inte bör utredas vidare. Därvid bör beaktas förbudet att använda underrättelser från FRA för utreda brott.⁵

I sammanhanget kan noteras att FRA, om ISP eller Tullverket ges inriktningsrätt, kommer vara begränsat att inhämta och därefter rapportera kring strategiska förhållanden rörande de underrättelsebehov myndigheterna har.⁶ Som FRA angett ovan under avsnitt 7 kan det uppkomma gränsdragningsproblematik kring vad som utgör strategiska förhållanden.

FRA vill avslutningsvis, såvitt gäller frågan om eventuell ny inriktande myndighet, upprepa att FRA:s huvudinställning är att ingen ytterligare myndighet bör ges rätt att inrikta FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Om ytterligare myndigheter får rätt att inrikta FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kommer det leda till undanträngningseffekter i förhållande till befintliga inriktande myndigheter, se vidare avsnitt 10.

FRA tillstyrker förslaget till ändring av ändamålet i 1 § andra stycket 4 LSF (strategiska förhållanden avseende utländska direktinvesteringar). De företeelser som ryms inom den föreslagna justeringen är av relevans för befintliga inriktande myndigheter. Utredningens förslag innebär att det skulle bli möjligt för FRA att, efter inriktning och domstolstillstånd,

⁴ Tullverket ska bl.a. övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs samt förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförsel av varor. Tullverket ska också delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

⁵ Se lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

⁶ Av 1 § andra stycket 3 LSF följer att FRA har möjlighet att bedriva signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i syfte att kartlägga *strategiska* förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen. Utredningen föreslår ett tillägg av samma ändamåls punkt enligt följande: *strategiska* förhållanden avseende sådana utländska direktinvesteringar som avses i lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

bedriva signalspaning i syfte att kartlägga strategiska förhållanden avseende utländska direktinvesteringar i sig. Som utredningen påpekar saknas det en ändamålsbestämmelse idag som möjliggör signalspaning i sådant syfte.

9.3 Underrättelseskyldigheten till enskild upphävs (s. 206 ff.)

FRA tillstyrker förslaget att underrättelseskyldigheten till enskild enligt 11 a § LSF upphävs. FRA instämmer i den bedömning som utredningen gör i denna del.

FRA anser dock till skillnad från utredningen att det finns skäl att även upphäva bestämmelsen avseende personrelaterad information enligt 5 kap. 2 § lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets Radioanstalt (FRA-PUL).

I förarbetena till tidigare gällande personuppgiftsbehandling fanns en presumtion att det i vissa fall skulle vara möjligt att lämna ut uppgifter vid en begäran om personrelaterad information. Som utredningen dock påpekar har personrelaterad information inom försvarsunderrättelseverksamheten aldrig, med hänvisning till sekretess, lämnats av FRA. Det innebär att rättigheten inte fyller någon praktisk funktion som rättssäkerhetsgaranti eller som ett skydd för enskildas integritet.⁷ Detta är också något Europadomstolen konstaterade i sin kammardom i målet Centrum för Rättvisa vs. Sverige. Domstolen uttalade följande med anledning av motsvarande bestämmelse i den då gällande lagstiftningen: "the Court cannot find that it has practical importance".⁸ Bestämmelsen behandlades inte särskilt i Europadomstolens slutliga dom som meddelades av Grand Chamber.⁹

Den underrättelseverksamhet som bedrivs till stöd för landets utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik måste av naturliga skäl omgärdas av sträng sekretess.¹⁰ Att underrättelseverksamheten är föremål för en effektiv och ändamålsenlig tillsyn och kontroll är därför mot bakgrund av den begränsade insynen viktigt¹¹. Den begränsade insynen har kompenseras

⁷ Varje ansökan om att få ta del av personrelaterad information föranleder resurskrävande arbetsinsatser bestående av genomsökningar av FRA:s många it-system. Detta arbete sker alltså utan någon integritetshöjande effekt.

⁸ Se stycke 174 och 175 i Europadomstolens avgörande i Centrum för rättvisa mot Sverige, nr 35252/08, den 19 juni 2018.

⁹ Centrum för rättvisa mot Sverige, nr 35252/08, dom den 25 maj 2021.

¹⁰ Prop. 2006/07:63 s. 115

¹¹ A a s.115

med omfattande tillsyn av FRA:s verksamhet. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) har till uppgift¹² att granska den personuppgiftsbehandling som sker med stöd av FRA-PUL. Därtill har Siun till uppgift enligt 10 a § LSF att på begäran av en enskild kontrollera om dennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning enligt LSF och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. Från och med den 1 januari 2025 ska ett nytt särskilt beslutandeorgan vid Siun pröva sådan begäran.¹³ Beslutandeorganet får enligt 10 a § andra stycket LSF fatta beslut om att inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras om inhämtningen inte är förenlig med tillstånd till signalspaning som lämnats av Försvarsunderrättelsesdomstolen. Även Integritetsskyddsmyndigheten utövar tillsyn över den behandling FRA genomför enligt FRA-PUL.¹⁴

Vad som ovan framförts om framför allt Siuns kontroll innebär att enskilda kan anses ha tillgång till ett effektivt rättsmedel att kontrollera om deras personuppgifter behandlas. Bestämmelsen om rätten till personrelaterad information i 5 kap 2 § FRA-PUL bör därför enligt FRA upphävas.

10.1.1 Ekonomiska konsekvenser (s. 226 ff.)

Om utredningens förslag genomförs behöver en analys göras i särskild ordning av de ekonomiska konsekvenserna.

Utredningens förslag om signalspaning i krig eller krigsfara förutsätter verksamhetsutveckling för att FRA ska kunna tillämpa den föreslagna lagstiftningen. Teknik och metoder behöver utvecklas avseende såväl inhämtning, bearbetning, analys och underrättelse-

¹² Se 3 § 2 förordningen (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet.

¹³ Se 10 a § signalspaningslagen i dess lydelse enligt lag (2024:425) om ändring i LSF samt 10 § förordning om ändring i förordningen (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

¹⁴ Se 2 a § förordningen (2007:975) med instruktion för Integritetsskyddsmyndigheten.

rapportering under andra förhållanden än fredstid. Därutöver behöver signalmiljön kartläggas och inhämtningsförutsättningar etableras, särskilt med anledning av inhämtning av inhemska signaler (6.3.2). Detta kommer att innebära kostnadsökningar.

Vad gäller förslaget om signalspaning i övningsverksamhet råder enligt utredningen vissa osäkerhetsfaktorer i fråga om vilken omfattning som verksamheten i vart fall inledningsvis kommer bedrivas. FRA instämmer i att det än så länge är oklart i hur stor omfattning övningsverksamhet kommer bedrivas. Det kan dock antas att övningsverksamheten m.a.a. det försämrade säkerhetspolitiska läget kommer vara prioriterad. FRA vill även uppmärksamma att övningsverksamheten är en verksamhet som av FRA behöver byggas upp från grunden.

Som utredningen konstaterar utgör FRA:s signalspaning en begränsad resurs, vilket innebär att tillkommande inriktande myndigheter kan resultera i undanträngningseffekter som drabbar befintliga inriktare. FRA:s verksamhet är anpassad för dessa myndigheters under rättelsebehov och redan idag behöver FRA prioritera mellan behoven. Det handlar därför inte om tillfälliga negativa effekter. En anpassning till en ny inriktares behov kräver resurser i alla delar av FRA:s verksamhet från inhämtning, bearbetning, analys och under rättelse rapportering. Hit hör även utökad dialog och samverkan som krävs i förhållande till inriktande myndigheter.

10.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (s. 230)

Författningsändringarna bör som utredningen föreslår träda ikraft den 1 oktober 2025. FRA instämmer i utredningens bedömning att det utifrån det säkerhetspolitiska läget är angeläget att de föreslagna författningsändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt.

I detta ärende har generaldirektören Björn Lyrvall beslutat. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Michaela Dráb, avdelningscheferna Charlotte Lindgren (Cyber) och Richard Källstrand (avd V), tjf avdelningschefen Mikael Dahlberg (avd T), kontorschefen Thomas Einar, stabshandläggaren Isabell Gustafsson Rosendahl samt juristen, tillika föredragande, Kári Ólafsson (Rätts) deltagit.

FRA

Försvarets radioanstalt



Björn Lyrvall



Kári Ólafsson

SändlistaFör kännedom

Försvarsdepartementet/EFU

Internt FRA

GD

ÖD

C JUR

Bitr. C JUR

C GD Stab

C PS

C KOM

AC