

Signalspaning i försvars- underrättelseverksamhet

– en modern och ändamålsenlig lagstiftning

*Slutbetänkande av Utredningen om
översyn av lagen om signalspaning
i försvarsunderrättelseverksamhet*

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:59

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0997-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-0998-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (dir. 2022:120).

Som särskild utredare förordnades från och med den 1 oktober 2022 lagmannen Johan Sjöo.

Som experter i utredningen förordnades den 6 april 2023 numera enhetschefen Jonas Agnvall (Integritetsskyddsmyndigheten), kanslichefen Maria Broms (Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten), kanslichefen Mikael Karanikas (Försvarsunderrättelse-domstolen) samt chefsjuristen Michaela Dráb och avdelningsdirektören Thomas Einar (båda vid Försvarets radioanstalt). Samma dag förordnades som sakkunniga ämnesrådet Mikael Andersson och kanslirådet Eva Larsson Behrmann (båda vid Försvarsdepartementet).

Som ledamöter i en till utredningen knuten parlamentarisk referensgrupp förordnades den 9 februari 2023 riksdagsledamöterna Heléne Björklund (S), Helena Bouveng (M), Hanna Gunnarsson (V), Mikael Larsson (C), Mikael Oscarsson (KD) och Lars Wistedt (SD), projektledaren och tidigare riksdagsledamoten Elisabeth Falkhaven (MP) samt advokaten och tidigare riksdagsledamoten Allan Widman (L). Den 30 mars 2023 entledigades Allan Widman och samma dag förordnades stabschefen och tidigare riksdagsledamoten Nina Larsson (L). Den 3 mars 2023 entledigades Elisabeth Falkhaven och samma dag förordnades riksdagsledamoten Jan Riise (MP). Med verkan från den 12 maj 2023 entledigades Heléne Björklund och med verkan från samma dag förordnades riksdagsledamoten Markus Selin (S).

Som sekreterare i utredningen anställdes den 7 november 2022 rättssakkunniga Josefine Rosén.

Genom tilläggsdirektiv den 23 februari 2023 förlängdes utredningstiden för delbetänkandet till den 1 september 2023 och för slutbetänkandet till den 1 september 2024 (dir. 2023:29).

Utredningen har antagit namnet Utredningen om översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Fö 2022:02).

Utredningen har överlämnat delbetänkandet Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom (SOU 2023:51).

Utredningen överlämnar härmed slutbetänkandet Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning (SOU 2024:59). Uppdraget är härmed slutfört.

Malmö i september 2024

Johan Sjöo

/Josefine Rosén

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	21
1.1 Förslag till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig eller krigsfara	21
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	25
1.3 Förslag till lag om ändring av lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol	33
1.4 Förslag till lag om ändring av lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.....	36
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	39
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap	41
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt	43
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	45
2.1 Utredningens uppdrag.....	45
2.2 Utredningens arbete	46

3	Signalspaning – en översikt av verksamheten och regelverket	47
3.1	Bakgrund.....	47
3.2	Försvarets radioanstalt	49
3.2.1	Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet	51
3.2.2	Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet.....	53
3.3	Nuvarande reglering.....	54
3.3.1	Inriktning och ändamål för signalspaning	54
3.3.2	Inhämtning av signaler.....	56
3.3.3	Signalspaning kräver tillstånd.....	56
3.3.4	Förstöringsskyldighet.....	60
3.3.5	Rapportering.....	62
3.3.6	Underrättelseskyldighet till enskild.....	62
3.3.7	Kontroll och tillsyn.....	63
3.3.8	Internationellt samarbete.....	66
3.3.9	Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling	68
4	Signalspaning i krig eller krigsfara	77
4.1	Inledning.....	77
4.1.1	Överblick av den säkerhetspolitiska utvecklingen sedan signalspaningslagens tillkomst.....	77
4.1.2	Krig, fred och gränsen däremellan	80
4.1.3	Andra utredningar.....	81
4.2	Några utgångspunkter.....	83
4.2.1	Översiktligt om nationell reglering i krig m.m.	83
4.2.2	Skyddet för den personliga integriteten	90
4.2.3	Ansvarsprincipen.....	95
4.3	Avgränsning av utredningens fortsatta arbete.....	95
4.4	Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i ett allvarligt försämrat säkerhetsläge.....	96
4.4.1	Särskilt om signalspaning i krig och krigsfara	98

4.4.2	Ett svenskt Natomedlemskaps eventuella konsekvenser för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.....	100
4.5	Reglering av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig och krigsfara	101
4.5.1	En ny lag som reglerar signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig och krigsfara.....	101
4.5.2	Tidpunkt för tillämpning	102
4.5.3	Inhämtningens omfattning	104
4.5.4	Möjlighet att tillåta ytterligare myndigheter att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.....	108
4.5.5	Ett särskilt tillståndsförfarande	110
4.5.6	Rådigheten över signalbärare ska tillkomma Försvarets radioanstalt	114
4.5.7	Kontroll och tillsyn	117
4.5.8	Mottagarens skydd för personuppgifter vid överföring till en utländsk mottagare	122
4.5.9	Tillsyn av personuppgiftsbehandling	124
4.5.10	Enskildas rätt till information.....	126
5	Inhämtning av signaler i elektronisk form – ett förtydligande i lag	129
5.1	Utredningens uppdrag.....	129
5.2	Teknik- och kommunikationsutveckling	130
5.2.1	Teknik- och telekommunikationsutvecklingens betydelse för tidigare lagstiftning.....	130
5.2.2	Teknik- och telekommunikationsutveckling sedan signalspaningslagens tillkomst	131
5.3	Överväganden och förslag.....	132
5.3.1	Ett förtydligande i lag av att signaler i elektronisk form får inhämtas oavsett var de befinner sig.....	132
5.3.2	Behov av följdförändringar	137

6	Signalspaning i övningsverksamhet.....	139
6.1	Inledning.....	139
6.2	Behov av signalspaning i övningsverksamhet	140
6.3	Överväganden och förslag	142
6.3.1	Ett nytt ändamål för signalspaning i övningsverksamhet	142
6.3.2	Inhämtning av inhemska signaler.....	144
6.3.3	Inriktning av signalspaning i övningsverksamhet.....	147
6.3.4	Tillstånd för signalspaning vid övningsverksamhet	148
6.3.5	Förstöringsskyldighet.....	149
6.3.6	Övningar får inte resultera i underrättelser.....	152
6.3.7	Internationellt samarbete.....	153
6.3.8	Ändamål för personuppgiftsbehandling i övningsverksamhet.....	155
6.3.9	Behandling av allmänt tillgänglig information	157
6.3.10	Behandling av personuppgifter i vissa fall	158
6.3.11	Uppgiftssamling för övningsverksamhet.....	159
6.3.12	Överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands	161
7	Inhämtning av inhemsk trafik i vissa brådskande situationer när liv, hälsa eller egendom är i fara	165
7.1	Förbudet mot att inhämta inhemsk trafik	165
7.2	Finns det behov av ytterligare undantag från förbudet mot att inhämta inhemsk trafik?	166
7.3	Överväganden och förslag	168
7.3.1	Allmänt	168
7.3.2	Inhämtning av inhemsk trafik i vissa brådskande situationer som innebär fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom	174
7.3.3	Undantag från förstöringsskyldigheten.....	181
7.3.4	Underrättelseskyldighet vid tillämpning av undantagen.....	184

8	Inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	187
8.1	Bakgrund till den nuvarande lagstiftningen	187
8.2	Myndigheter som kan ha behov av att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.....	190
8.2.1	Avgränsning av utredningens arbete	190
8.2.2	Kort om myndigheternas uppdrag	191
8.3	Överväganden och förslag.....	194
8.3.1	Vissa utgångspunkter för utredningens bedömning	194
8.3.2	En fördjupad dialog	195
8.3.3	Inspektionen för strategiska produkter ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	198
9	Övriga överväganden och förslag	205
9.1	En övergripande redovisning av övrig inhämtning i ansökan.....	205
9.2	Ett förtydligande av tillämplig bestämmelse	206
9.3	Underrättelseskyldigheten till enskild upphävs	206
9.4	Försvarsunderrättelsedomstolen.....	211
9.4.1	Förordnandetid för vice ordförande och de särskilda ledamöterna	211
9.4.2	Förordna och utse integritetsskyddsombud.....	213
9.4.3	Underrättelse till integritetsskyddsombud.....	216
9.4.4	Deltagande i verksamheten efter att integritetsskyddsombudets förordnande upphört.....	219
9.4.5	Beslut om ersättning till integritetsskyddsombud.....	221
9.5	Förtydligande om att all förstöring ska ske så att uppgifterna inte kan återskapas	222

10	Konsekvenser och ikraftträdande	225
10.1	Konsekvenser av förslagen.....	225
10.1.1	Ekonomiska konsekvenser	226
10.1.2	Konsekvenser för den personliga integriteten	228
10.1.3	Övriga konsekvenser	229
10.2	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	230
11	Författningskommentar	231
11.1	Förslaget till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig eller krigsfara.....	231
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	240
11.3	Förslaget till lag om ändring av lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol.....	250
11.4	Förslaget till lag om ändring av lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.....	253
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:120.....	257
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:29.....	269

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag består i att göra en översyn av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen). Syftet med uppdraget 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. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Av utredningens direktiv följer att utredningen särskilt ska uppmärksamma vissa frågor. I detta slutbetänkande behandlas således dels vilka åtgärder som krävs för att Försvarets radioanstalt ska kunna bedriva en effektiv signalspaning oavsett säkerhetsläge, dels om fler myndigheter bör få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Inom ramen för översynen behandlar utredningen därutöver ytterligare några frågor.

En ny lag om signalspaning i krig och krigsfara

Försvarsunderrättelseverksamheten kommer under krigsförhållanden vara betydelsefull för Sveriges förmåga att skydda civillbefolkningen och Sveriges territoriella integritet mot främmande makt. Att det finns en effektiv signalspaningsverksamhet i krigsförhållanden är således av stor vikt. Utredningens bedömning är att signalspaningslagstiftningen i stor utsträckning är effektiv i både freds- och krigstid. Det gäller bland annat i fråga om för vilka ändamål som signalspaning får bedrivas, förstöringsskyldighet och rapportering. På vissa områden innebär dock lagstiftningen att signalspaningsverksamheten inte kan bedrivas på det effektiva sätt som krävs under de särskilda förhållanden som gäller i krig eller krigsfara. Utredningen föreslår

därför en ny lag som ska reglera signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet under krigsförhållanden. Bestämmelserna i lagen syftar till att möjliggöra för Försvarets radioanstalt att bedriva en effektiv och ändamålsenlig signalspaning under sådana särskilda förhållanden.

Tidpunkt för tillämpning av lagen

Utredningen föreslår att bestämmelserna i lagen ska tillämpas omedelbart om Sverige är i krig. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i föreslår utredningen att regeringen får meddela föreskrifter om att bestämmelserna i lagen, helt eller delvis, ska tillämpas. Regeringens föreskrift om att bestämmelserna ska tillämpas ska underställas riksdagen. När krigsförhållanden inte längre råder ska regeringen föreskriva om att bestämmelserna i den föreslagna lagen inte längre ska tillämpas.

Inhämtningens omfattning

Utredningen föreslår ett särskilt undantag från förbudet mot att inhämta inhemsk trafik, om sådan inhämtning är av betydelse för att hantera yttre hot mot Sveriges säkerhet. Förslaget syftar till att tillgodose att det finns möjlighet att under krigsförhållanden bedriva signalspaning mot sådan fientlig verksamhet i Sverige som utgör hot mot Sveriges suveränitet och territoriella integritet med utgångspunkt även från icke militära plattformar och strukturer.

Inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt för regeringen att i föreskrift eller i ett enskilt beslut låta även andra myndigheter, än de som i den ordinarie lagstiftningen har inriktningsrätt, få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Ett särskilt tillståndsförfarande

Utan tillstånd från Förvarsunderrättelsesdomstolen får signaler i elektronisk form inte inhämtas. Om Förvarsunderrättelsesdomstolen i en krigssituation inte kan fullgöra sitt uppdrag finns det ingen annan domstol eller myndighet som kan utföra uppdraget. Det innebär en risk för att prövningen av Försvarets radioanstalts ansökningar inte kan komma till stånd i en krigssituation, vilket i förlängningen skulle kunna innebära betydande men för bland annat Sveriges förmåga att skydda sig från hot mot främmande makt. Utredningen föreslår därför ett förenklat tillståndsförfarande som innebär att den befattningshavare vid Försvarets radioanstalt som regeringen bestämmer fattar beslut om tillstånd för signalspaning.

Rådigheten över signalbärare

Utredningen föreslår att Försvarets radioanstalt ska ha rådigheten över signalbärarna i krig och, om regeringen föreskriver om det, vid krigsfara. Utredningen föreslår också att Försvarets radioanstalt ska begränsa tillgången till signalbärare till vad som följer av tillstånd.

Kontroll och tillsyn

Kontroll och tillsyn över Försvarets radioanstalts verksamhet utövas av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun), Integritetsskyddsrådet och Integritetsskyddsmyndigheten. För att utföra sina respektive uppgifter är de i behov av fysisk tillgång till Försvarets radioanstalt. Möjligheten till sådan tillgång kommer i händelse av krig eller krigsfara med hög sannolikhet vara mycket begränsade. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om efterhandskontroll och kontroll på begäran av enskild i signalspaningslagen samt om tillsyn i lagen (2021:1172) om personuppgiftsbehandling vid Försvarets radioanstalt inte ska tillämpas under sådana förhållanden. Integritetsskyddsrådet ska inte heller utföra sina uppgifter.

För att underlätta kontroll av den föreslagna lagens tillämpning när krigsförhållanden inte längre råder, föreslår utredningen att Försvarets radioanstalt ska ha en skyldighet att vidta åtgärder som kan underlätta den efterföljande kontrollen.

Ett undantag från villkor vid överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands

Vid överföring av personuppgifter till ett annat land eller en internationell organisation ska särskilda villkor vara uppfyllda för att sådan överföring ska vara tillåten. Utredningen föreslår att regeringen ska kunna meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall fatta beslut om undantag från villkoret om att mottagaren ska garantera tillräcklig skydd för de överförda uppgifterna. Förslaget innebär att Försvarets radioanstalt, efter föreskrift eller beslut, får överföra personuppgifter till en mottagare utomlands även om Försvarets radioanstalt inte kunnat förvissa sig om skyddet för de överförda personuppgifterna hos mottagaren.

Undantag från skyldigheten att ge enskilda viss information

Utredningen föreslår undantag från skyldigheten för Försvarets radioanstalt att lämna information till en enskild om viss personrelaterad information som denne har rätt till enligt lagen om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

Inhämtning av signaler i elektronisk form – ett förtydligande i lag

Utredningen föreslår ett förtydligande i signalspaningslagen om att signaler i elektronisk form får inhämtas oavsett om signalerna är under förmedling eller är lagrade. Utredningen föreslår också att det i signalspaningslagen förtydligas att Försvarets radioanstalt får vidta de tekniska åtgärder som är nödvändiga för att genomföra inhämtning av signaler i elektronisk form. Som en följd av utredningens förslag om förtydligande föreslår utredningen också vissa andra förtydliganden och ändringar i signalspaningslagen.

Signalspaning i övningsverksamhet

Det säkerhetspolitiska läget har de senaste åren försämrats. Det innebär att det finns allt större behov av att stärka och utveckla totalförsvarsförmågan. För att utveckla Försvarets radioanstalts förmåga att verka

under höjd beredskap har myndigheten behov av att i övningssyfte bedriva signalspaning i den skarpa signalmiljön. Det saknas möjlighet att bedriva sådan övningsverksamhet enligt nuvarande lagstiftning.

En ny ändamålsbestämmelse

Utredningen föreslår att det införs ett nytt ändamål i signalspaningslagen som möjliggör signalspaning i övningsverksamhet. Syftet med övningsverksamheten är att utveckla förmågan att verka inför och under höjd beredskap. Övningsverksamheten kan bedrivas av Försvarets radioanstalt enskilt eller tillsammans med andra myndigheter. Den kan vara nationell eller internationell.

Inhämtning av inhemsk trafik

För att möjliggöra en ändamålsenlig signalspaning i övningsverksamhet föreslår utredningen att det vid signalspaning i övningsverksamhet ska vara tillåtet att inhämta signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige.

Inriktning av signalspaning i övningsverksamhet

Utredningen föreslår att regeringen och Försvarmakten ska få inrikta signalspaning i övningsverksamhet. Försvarmaktens inriktningsrätt omfattar dock inte internationellt samarbete i övningsverksamhet.

Tillstånd till signalspaning i övningsverksamhet

Utredningen föreslår att också signalspaning i övningsverksamhet, som vid alla annan signalspaning, ska föregås av tillstånd av Försvarsunderrättelsesdomstolen.

Förstöringsskyldighet

Utredningen föreslår att en upptagning eller uppteckning som inhämtats vid signalspaning i övningsverksamhet – i likhet med vad som gäller för Försvarets radioanstalts övriga signalspaningsverksamhet enligt 7 § 1 signalspaningslagen – ska förstöras om innehållet saknar relevans för övningsverksamhetens behov. Övningsverksamheten ska inte resultera i några underrättelser. Det innebär att relevansen av de inhämtade uppgifterna upphör när övningen avslutats och de slutsatser och erfarenheter som övningen lett till har summerats.

Övningar får inte resultera i underrättelser

För att tydliggöra att övningsverksamheten inte ska resultera i underrättelser föreslår utredningen en särskild bestämmelse med sådan innebörd.

Internationellt samarbete

Utredningen föreslår att Försvarets radioanstalt, efter regeringens närmare bestämmande, ska få bedriva internationellt samarbete inom ramen för signalspaning i övningsverksamhet.

Överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands

Utredningen föreslår att bestämmelserna om villkor vid överföring av personuppgifter till ett annat land eller en internationell organisation ska tillämpas vid överföring av personuppgifter vid internationellt samarbete inom ramen för övningsverksamhet.

Personuppgiftsbehandling vid signalspaning i övningsverksamhet

Utredningen föreslår att Försvarets radioanstalt ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bedriva övningsverksamheten. Utredningen föreslår vidare att personuppgifter som behandlas i Försvarets radioanstalts övningsverksamhet får myndigheten även behandla om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som

behövs med anledning av samverkan med annan i fråga om övningsverksamhet eller med anledning av samarbete om övningsverksamhet med andra länder eller internationella organisationer enligt signalspanningslagen.

Utredningen föreslår att Försvarets radioanstalt ska få behandla personuppgifter som utgör allmänt tillgänglig information om det är nödvändigt för övningsverksamheten samt att bestämmelsen i lagen om personuppgiftsbehandling vid Försvarets radioanstalt om behandling av personuppgifter i vissa fall också ska omfatta Försvarets radioanstalts signalspaning i övningsverksamhet.

Utredningen föreslår att det vid Försvarets radioanstalt får finnas uppgiftssamlingar för övningsverksamhet som innehåller personuppgifter. Personuppgifter i en uppgiftssamling för övningsverksamhet får inte behandlas längre än ett år efter det att behandlingen av uppgifterna påbörjades.

Inhämtning av inhemsk trafik i vissa brådskande situationer som kan innebära fara för liv, hälsa eller omfattande förstörelse av egendom

Utredningen föreslår undantag från förbudet mot att inhämta signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige och från förstöringsskyldigheten av sådana signaler om de inte kan avskiljas vid inhämtningen. Undantagen är avsedda att tillämpas i nödliknande situationer där bland annat människors liv eller hälsa är i fara. Bestämmelserna syftar till att möjliggöra att Försvarets radioanstalt, i sådana situationer, kan bidra med information som kan rädda människors liv eller hälsa eller för att undvika omfattande förstörelse av egendom.

Inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Utredningen har bedömt om Försvarets materielverk, Inspektionen för strategiska produkter, Myndigheten för psykologiskt försvar, Totalförsvarets forskningsinstitut och Tullverket bör få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Utredningens bedömning är att fortsatt restriktivitet ska gälla i fråga om inriktningsrätten. Enligt utredningen kan Försvarets materiel-

verks, Myndigheten för psykologiskt försvar, Totalförsvarets forskningsinstitut och Tullverkets behov av underrättelser i stor utsträckning tillgodoses inom ramen för en fördjupad dialog med Försvarets radioanstalt. Myndigheterna föreslås därför inte få inriktningsrätt.

Utredningen föreslår att Inspektionen för strategiska produkter ska ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet bland annat med hänsyn till att myndighetens underrättelsebehov inte i tillräcklig utsträckning bedöms kunna tillgodoses inom ramen för en fördjupad dialog. Utredningen föreslår också att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska få användas för att kartlägga strategiska förhållanden avseende sådana utländska direktinvesteringar som avses i lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

Övriga förslag

En övergripande redovisning av övrig inhämtning i ansökan

Utredningen föreslår att Försvarets radioanstalt i ansökan om tillstånd för signalspaning utöver att ange vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som myndigheten behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget också ska ange en övergripande redovisning av övrig inhämtning.

Underrättelseskyldigheten till enskild i signalspaningslagen upphävs

Utredningen föreslår att bestämmelserna om underrättelseskyldighet i signalspaningslagen upphävs. Förslaget lämnas mot bakgrund av att utredningen bedömer att underrättelseskyldigheten inte fyller någon praktisk funktion och därmed saknar betydelse ur ett integritets-skyddsperspektiv.

Försvarsunderrättelsedomstolen

Utredningen föreslår vissa ändringar i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol som huvudsakligen syftar till att bättre anpassa lagstiftningen till de förhållanden som råder för domstolen och den handläggning som sker där. Utredningen föreslår att det införs en möjlighet att förordna vice ordförande, särskilda ledamöter och inte-

gritetsskyddsombud för kortare tid än fyra år. Utredningen föreslår också ändringar i fråga om bland annat när ett integritetsskyddsombud utses i målet, att ordföranden i domstolen kan fatta beslut om ersättning till integritetsskyddsombudet och vilket ombud som i vissa fall ska underrättas om beslut som fattas av ordföranden.

Ikraftträdande av utredningens förslag

Utredningen föreslår att förslagen träder i kraft den 1 oktober 2025.

Konsekvenser av utredningens förslag

De ekonomiska konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter bedöms rymmas inom respektive myndighets befintliga ekonomiska ramar. Förslagen medför inte i övrigt några kostnadsökningar för det allmänna eller för enskilda. Förslagets konsekvenser för den personliga integriteten bedöms acceptabla och proportionerliga mot bakgrund av syftena med förslagen. De förslag som utredningen lämnar bedöms i övrigt inte få någon betydelse av de slag som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig eller krigsfara

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpning

1 § Är Sverige i krig ska 5–14 §§ tillämpas.

2 § Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i, får regeringen meddela föreskrifter om att 5–14 §§ helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer.

En sådan föreskrift ska underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från det att den underställdes.

3 § Under den tid som 5–14 §§ tillämpas gäller dessa bestämmelser, eller föreskrifter som meddelats med stöd av dem, i stället för avvikande bestämmelser i annan lag eller författning.

Regeringen ska föreskriva att bestämmelserna i 5–14 §§ inte ska tillämpas, när det inte längre råder sådana förhållanden som avses i 1 § eller 2 § första stycket.

4 § Med signalspaningsmyndighet och kontrollmyndighet i denna lag avses de myndigheter som anges i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Signalspaningens omfattning

5 § Med undantag från 2 a § första stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får inhämtning avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige, om sådan inhämtning är av betydelse för att hantera yttre hot mot Sveriges säkerhet.

Inriktning

6 § Regeringen får meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta att annan myndighet, än de som anges i 4 § första stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Tillstånd

7 § Tillstånd till signalspaning enligt 1 och 1 a §§ lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får ges av den befattningshavare vid signalspaningsmyndigheten som regeringen föreskriver.

Tillstånd enligt första stycket får endast lämnas om förutsättningarna för tillstånd enligt 5 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är uppfyllda.

8 § Tillstånd enligt 7 § ska utformas enligt 5 a § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Om det för fullgörande av inhämtningsuppdrag för vilket tillstånd givits uppstår behov av tillgång till ytterligare signalbärare eller användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp, gäller 5 a § tredje stycket lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i tillämpliga delar.

Rådighet över signalbärare

9 § Signalspaningsmyndigheten ska ha rådigheten över sådana signalbärare som avses i 12 § första stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Signalspaningsmyndigheten ska begränsa sin tillgång till signalbärare till vad som följer av tillstånd enligt 7 §.

Överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands

10 § Regeringen får meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta att personuppgifter som behandlas enligt lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt får överföras till ett annat land eller internationell organisation även om förutläggningarna i 2 kap. 20 § första stycket 3 den lagen inte är uppfyllda.

Enskilds rätt till information

11 § Bestämmelser om skyldighet att lämna information till enskild enligt 5 kap. 2 § lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt ska inte tillämpas.

Kontroll och tillsyn

12 § Bestämmelserna om kontroll enligt 10 § första och andra styckena och 10 a § första och andra styckena lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska inte tillämpas.

13 § Integritetskyddsrådets uppgifter enligt 11 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska inte utföras.

14 § Tillsyn enligt lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt ska inte utföras.

15 § När det inte längre råder sådana förhållanden som anges i 1 § eller 2 § första stycket, ska kontrollmyndigheten kontrollera att denna lag har följts.

Vid sådan kontroll ska 10 § första och andra styckena lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas.

16 § När det inte längre råder sådana förhållanden som anges i 1 § eller 2 § första stycket, ska det särskilda beslutandeorganet i kontrollmyndigheten tillämpa bestämmelserna i 10 a § första och andra stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet på meddelanden och lagrade uppgifter som inhämtats i samband med signalspaning enligt denna lag och på tillstånd som lämnats enligt denna lag.

17 § Signalspaningsmyndigheten ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att underlätta kontroll enligt 15 och 16 §§.

Övriga bestämmelser

18 § Beslut som meddelas enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet¹

dels att 11 a och 11 b §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmaste före 11 a § ska utgå,

dels att 1–2 a, 4, 4 a, 5 a, 7–9 och 10 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 1 a, 2 b och 12 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

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.

I försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet får den myndighet som regeringen bestämmer (signalspaningsmyndigheten) inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning, *oavsett om signalerna är under förmedling eller är lagrade*. 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,

¹ Senaste lydelse av

11 a § 2009:967

11 b § 2009:967

rubriken närmast före 11 a § 2009:967.

² Senaste lydelse 2021:1173.

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,

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 *samt strategiska förhållanden avseende sådana utländska direktinvesteringar som avses i lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar,*

5. allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer,

6. konflikter utomlands med konsekvenser för internationell säkerhet,

7. främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen,

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

9. sådana företeelser som avses i 1–8, men som inte riktas mot Sverige eller rör svenska intressen, om det är nödvändigt för ett samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som signalspaningsmyndigheten deltar i.

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. fortlopande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamhet enligt denna lag.

1 a §

Om det är nödvändigt för att utveckla förmåga att verka under höjd beredskap får signaler i elek-

tronisk form även inhämtas vid övning.

2 §

Inhämtning som sker i tråd får endast avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör.

Vid inhämtning enligt 1 och 1 a §§ av signaler i elektronisk form får signalspaningsmyndigheten vidta de tekniska åtgärder som är nödvändiga för att genomföra inhämtningen.

2 a §³

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. Kravet på förstöring gäller även i fråga om upptagningar och uppteckningar som signalspaningsmyndigheten har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete.

Första stycket tillämpas inte i fråga om

1. signaler som utväxlas autonomt mellan tekniska system i sådana fall där signalerna inte innehåller personuppgifter, *eller*

2. signaler som sänds från eller till utländsk militär personal, utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon.

1. signaler som utväxlas autonomt mellan tekniska system i sådana fall där signalerna inte innehåller personuppgifter,

2. signaler som sänds från eller till utländsk militär personal, utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon, *eller*

3. *signaler mellan en avsändare och en mottagare vid sådan övningsverksamhet som anges i 1 a §.*

Första stycket och andra stycket 2 och 3 tillämpas även på signaler som lagras i Sverige.

³ Senaste lydelse 2021:1173.

2 b §

Bestämmelsen i 2 a § första stycket tillämpas inte i fråga om signaler i sådana brådskande situationer som innebär fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom.

Om sådana signaler som anges i 2 a § första stycket inte kan avskiljas redan vid inhämtningen, behöver upptagningen eller uppteckningen inte förstöras om den innehåller

1. uppgifter om en brådskande situation, och

2. uppgifterna bedöms vara av avgörande betydelse för att skydda människors liv eller hälsa eller för att undvika omfattande förstörelse av egendom.

4 §⁴

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, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten.

Regeringen bestämmer inriktningen av sådan verksamhet som bedrivs enligt 1 § andra stycket 9 och tredje stycket.

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, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten och Inspektionen för strategiska produkter.

⁴ Senaste lydelse 2021:1173.

*Regeringen och Försvarsmakten
bestämmer inriktningen av sådan
verksamhet som bedrivs enligt 1 a §.*

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

4 a §⁵

Signalspaningsmyndigheten ska ansöka om tillstånd hos Försvarsunderrättelsesdomstolen 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 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 omständigheter i övrigt som myndigheten vill åberopa till stöd för sin ansökan.

5 a §⁶

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 Senaste lydelse 2009:967.

⁶ Senaste lydelse 2009:967.

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.

Om det för fullgörande av inhämtningsuppdrag för vilket tillstånd givits uppstår behov av tillgång till ytterligare signalbärare, användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp eller undantag enligt 2 b § första stycket, ska särskilt tillstånd sökas. Vid ansökan och prövning gäller 4 a och 5 §§ i tillämpliga delar. Ett sådant särskilt tillstånd ska som längst ha samma varaktighet som tillståndet för det inhämtningsuppdrag som det särskilda tillståndet hänför sig till.

7 §⁷

En upptagning eller uppteckning av uppgifter som har inhämtats enligt denna lag eller som signalspaningsmyndigheten har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete ska omgående förstöras om innehållet

1. har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 §, 1. har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 och 1 a §§,

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. 5 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen,

3. omfattar uppgifter i sådana meddelanden mellan en person som är misstänkt för brott och hans eller hennes försvarare vilka skyddas enligt 27 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken, eller

⁷ Senaste lydelse 2024:425.

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.

8 §⁸

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.

Uppgifter som inhämtats med stöd av 1 a § får inte resultera i underrättelser.

9 §⁹

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.

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

Lydelse enligt SFS 2024:425

Föreslagen lydelse

10 a §¹⁰

Ett särskilt beslutandeorgan i kontrollmyndigheten är skyldigt att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning enligt denna

Ett särskilt beslutandeorgan i kontrollmyndigheten är skyldigt att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden *eller lagrade uppgifter* har inhämtats i samband med

⁸ Senaste lydelse 2009:967.

⁹ Senaste lydelse 2009:967.

¹⁰ Senaste lydelse 2024:425.

lag och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. Beslutandeorganet ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts. Underrättelsen ska innehålla en motivering.

signalspaning enligt denna lag och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. Beslutandeorganet ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts. Underrättelsen ska innehålla en motivering.

Beslutandeorganet får besluta att inhämtning avseende den som begärt kontrollen ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med tillstånd som lämnats enligt denna lag.

Ledamöterna i beslutandeorganet utses av regeringen för en bestämd tid. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha motsvarande juridisk erfarenhet. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 b §

I lagen (2025:000) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet under krig eller krigsfara finns bestämmelser om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet om Sverige är i krig eller i krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

1.3 Förslag till lag om ändring av lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol

Härigenom föreskrivs att 2, 6, 10 och 12 §§ lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

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.

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för fyra år.

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för *högst* fyra år *i sänder*.

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.*

Regeringen förordnar för *högst* fyra år i sänder personer som kan tjänstgöra som integritetsskyddsombud.

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.

¹ Senaste lydelse 2010:1399.

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

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

10 §

Ordföranden får ensam på Försvarsunderrättsdomstolens 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 tillståndsprovade 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.

1. företa förberedande åtgärder och besluta om avskrivning,

2. pröva frågor enligt 5 a § tredje stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet om tillstånd i pågående och tillståndsprovade 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, och

3. fatta beslut om ersättning till integritetsskyddsombud.

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

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

När en ansökan om tillstånd till signalspaning har kommit in till domstolen, ska domstolen så snart som möjligt hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet ska ansökande myndighet och *det integritetsskyddsombud som domstolen utser* närvara. Domstolen får förordna att annan som kan lämna

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.

upplysningar av betydelse för prövningen får närvara vid sammanträdet.

När ett beslut enligt andra stycket har fattats ska ett integritetsskyddsombud underrättas. 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. Om integritetsskyddsombudets förordnande har upphört, får ett annat integritetsskyddsombud underrättas.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

1.4 Förslag till lag om ändring av lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt

dels att 1 kap. 2 § och 2 kap. 9, 18 och 20 §§ ska ha följande lydelse, *dels* att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 6 a och 6 b §§, och närmast före 2 kap. 6 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt informationssäkerhetsverksamhet.

Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse-, utvecklings-, och *övningsverksamhet* samt informations-säkerhetsverksamhet.

2 kap.

Övningsverksamhet

6 a §

Personuppgifter får behandlas i Försvarets radioanstalts övningsverksamhet om det är nödvändigt för att bedriva sådan verksamhet som anges i 1 a § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

6 b §

Personuppgifter som behandlas med stöd av 6 a § får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs

1. med anledning av samverkan med annan i fråga om övningsverksamhet, eller

2. med anledning av samarbete om övningsverksamhet med andra länder eller internationella organisationer enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

9 §

Försvarets radioanstalt får behandla personuppgifter som utgör allmänt tillgänglig information om det är nödvändigt för den verksamhet som anges i 2, 5 och 7 §§.

Försvarets radioanstalt får behandla personuppgifter som utgör allmänt tillgänglig information om det är nödvändigt för den verksamhet som anges i 2, 5, 6 a och 7 §§.

18 §

Hantering av information som innebär behandling av personuppgifter ska inte anses oförenlig med bestämmelserna i 1, 2, 5, 7, 9, 11–14 och 16 §§ i det skede av behandlingen då det inte har kunnat fastställas vilka personuppgifter som informationen innehåller.

Hantering av information som innebär behandling av personuppgifter ska inte anses oförenlig med bestämmelserna i 1, 2, 5, 6 a, 7, 9, 11–14 och 16 §§ i det skede av behandlingen då det inte har kunnat fastställas vilka personuppgifter som informationen innehåller.

20 §¹

Personuppgifter som behandlas med stöd av denna lag får föras över till ett annat land eller en internationell organisation endast om det är nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet och

1. överföringen riktas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation,

2. sekretess inte hindrar en överföring,

3. mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna, och

4. överföringen inte innebär ett oproportionerligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att överföring får ske även i andra fall än som anges i första stycket 1.

Regeringen får också besluta om sådan överföring i ett enskilt fall.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

¹ Senaste lydelse 2024:426.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

dels att 2, 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Försvarets radioanstalt ska bedriva den verksamhet som avses i 1 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Beslut enligt 5 b § första stycket lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får fattas av myndighetschefen i Försvarets radioanstalt eller dennes ställföreträdare.

Försvarets radioanstalt ska bedriva den verksamhet som avses i 1 och 1 a §§ lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

4 §²

Försvarets radioanstalts ska skyndsamt informera Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten om 2 b § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas.

¹ Senaste lydelse 2009:972.

² Tidigare 4 § upphävd genom 2009:972.

Lydelse enligt SFS 2024:427

Föreslagen lydelse

Förstöring av upptagningar eller uppteckningar enligt 7, 10 och 10 a §§ lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska ske på ett sådant sätt att uppgifterna inte kan återskapas.

5 §

Förstöring av upptagningar eller uppteckningar enligt 2 a § första stycket, 5 b § tredje stycket, 7, 10 och 10 a §§ lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska ske på ett sådant sätt att uppgifterna inte kan återskapas.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Försvarets radioanstalt får för den verksamhet som anges i 1 § tredje stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samarbeta i signalspaningsfrågor med andra länder och internationella organisationer endast under förutsättning att syftet med samarbetet är att tjäna den svenska statsledningen och den nationella säkerheten. De uppgifter som myndigheten lämnar till andra länder och internationella organisationer får inte vara till skada för svenska intressen.

6 §³

Försvarets radioanstalt får för den verksamhet som anges i 1 § tredje stycket och 1 a § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samarbeta i signalspaningsfrågor med andra länder och internationella organisationer endast under förutsättning att syftet med samarbetet är att tjäna den svenska statsledningen och den nationella säkerheten. De uppgifter som myndigheten lämnar till andra länder och internationella organisationer får inte vara till skada för svenska intressen.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2025.

³ Senaste lydelse 2009:972.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap

Härigenom föreskrivs att 13 § förordningen (2015:1053) om totalförvar och höjd beredskap ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Vid beredskapslarm ska följande författningar omedelbart tillämpas i sin helhet:

- lagen (1939:299) om förbud i vissa fall mot överlåtelse eller upplåtelse av fartyg m.m.,
- lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
 - lagen (1957:684) om betalningsväsendet under krigsförhållanden,
 - kungörelsen (1960:516) med tillämpningsföreskrifter till lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg,
 - lagen (1962:627) om utnyttjande av vattenkraft vid krig,
 - krigshandelslagen (1964:19),
 - förfogandelagen (1978:262),
 - ransoneringslagen (1978:268),
 - lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.,
 - arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262),
 - lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.,
 - prisregleringslagen (1989:978),
 - förordningen (1991:1195) om skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.,
 - förordningen (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara,
 - lagen (1992:1402) om undanförelse och förstöring,
 - lagen (1994:2077) om arbetsförmedlingstvång,
 - lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m., *och*
- lagen (1995:439) om beskattning, förtullning och folkbokföring under krig eller krigsfara m.m.,

¹ Senaste lydelse 2022:563.

– lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.

– lagen (1999:890) om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m., och

– *lagen (2025:000) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet under krig och krigsfara*

Beredskapslarm medför vidare att 6–11 §§ förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap och 10–12 §§ förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser omedelbart ska tillämpas.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2025.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt

dels att rubriken närmast före 3 kap. 1 § ska lyda

”Försvarsunderrättelse-, utvecklings- och övningsverksamhet”,

dels att det införs en ny paragraf, 3 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 a §

Vid Försvarets radioanstalt får det finnas uppgiftssamlingar för övningsverksamhet som innehåller personuppgifter.

Uppgiftssamlingen får endast innehålla information som rör övningsverksamheten.

Personuppgifter i en uppgiftssamling för övningsverksamhet får inte behandlas längre än ett år efter det att behandlingen av uppgifterna påbörjades.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Syftet med uppdraget 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. Uppdraget inbegriper en såväl saklig som författningsteknisk översyn av regleringen. Utredaren ska lämna förslag till författningsändringar och andra åtgärder som utredaren anser vara befogade.

Utredningens uppdrag består av två delar. Uppdraget i den första delen har redovisats i delbetänkandet Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom (SOU 2023:51).

I den andra delen – som redovisas i detta slutbetänkande – ska utredningen bland annat bedöma vilka åtgärder som krävs för att Försvarets radioanstalt, oavsett säkerhetsläge, på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sitt uppdrag rörande signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt bedöma om fler myndigheter bör ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

En närmare beskrivning av utredningens uppdrag finns i utredningens direktiv (dir. 2022:120), som finns i bilaga 1. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2023:29) förlängdes utredningstiden till den 1 september 2023 för delbetänkandet respektive den 1 september 2024 för slutbetänkandet, se bilaga 2.

2.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades i oktober 2022. Experter och sakkunniga förordnades i april 2023. Utredningen överlämnade sitt delbetänkande i september 2023. Det huvudsakliga arbetet med detta slutbetänkande inleddes därefter.

Utredningen har för arbetet med slutbetänkandet haft tre möten med den referensgrupp med representanter från samtliga riksdagspartier som enligt direktiven ska knytas till utredningen.

För arbetet med detta slutbetänkande har utredningen haft möten med experter och sakkunniga vid sex tillfällen. Därutöver har utredningen haft enskilda kontakter med experter och sakkunniga.

Enligt utredningens direktiv ska utredningen i den utsträckning som bedöms lämplig ha dialog med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och andra som kan vara berörda av aktuella frågor. Utredningen har haft kontakter med och inhämtat upplysningar från Försvarets radioanstalt, Försvarsunderrättelsesdomstolen och Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten. I arbetet med frågan om fler myndigheter ska få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet har utredningen inhämtat upplysningar från Försvarets materielverk, Inspektionen för strategiska produkter, Myndigheten för psykologiskt försvar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Totalförsvarets forskningsinstitut och Tullverket.

Av direktiven framgår att utredningen ska göra de internationella jämförelser som bedöms nödvändiga. Den information som redovisas i avsnitt 4.5.3 om norsk lagstiftning samt i avsnitt 5.3.1 om brittisk, finsk och norsk lagstiftning har inhämtats genom offentligt tillgänglig lagstiftning och i förekommande fall förarbeten.

3 Signalspaning – en översikt av verksamheten och regelverket

3.1 Bakgrund

Försvarets radioanstalt är en civil myndighet under Förvarsdepartementet som bedriver signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Myndigheten har sedan bildandet år 1942 bedrivit signalspaning mot eterburna signaler. Sedan år 2009, när lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet trädde i kraft, bedriver myndigheten även signalspaning mot trådburna signaler.

Förenklat och kortfattat har den nuvarande signalspaningslagstiftningen sin bakgrund i säkerhetspolitiska förändringar och en teknisk utveckling under 1990- och 2000-talet som bland annat innebar att allt fler signaler tillkom och att signalerna i allt större omfattning överfördes via tråd.¹

Den eterburna signalspaning som Försvarets radioanstalt bedrev före år 2009 var i princip oreglerad utifrån principen om att ”etern är fri”. Samma princip kan inte tillämpas på inhämtning av signaler i tråd varför det krävdes lagstöd för sådan inhämtning. För att Försvarets radioanstalt skulle kunna bedriva en effektiv underrättelseverksamhet föreslogs det i bland annat promemorian En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2005:30) att det skulle övervägas att ge signalspaningen tillgång till både eterburen och trådburen kommunikation.

Regeringen lämnade i mars 2007 propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63) till riksdagen. Regeringen föreslog bland annat en ny lagreglering av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som skulle omfatta signalspaning såväl i etern som i tråd. Förslaget innebar bland annat att signalspaning utförs efter inriktning från regeringen och berörda myndigheter, regler för

¹ Se bland annat SOU 2003:30 och Ds 2005:30.

förstöring och rapportering samt ett särskilt tillståndsförfarande. Regeringen föreslog också att sökbegrepp, förstöring och rapportering skulle kontrolleras i särskild ordning.

Lagförslaget var mycket omdebatterat. I juni 2007 beslutade riksdagen att regeringens förslag till bland annat lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet skulle hänvisas till försvarsutskottet och vila där i minst tolv månader.²

Riksdagen beslutade den 18 juni 2008 att anta bland annat regeringens förslag till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.³ I samband med beslutet tillkännagav riksdagen som sin mening vad utskottet anfört om ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer. Försvarsutskottet anförde bland annat att regeringen skulle återkomma med vissa förslag till ändringar i den antagna lagen. Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet trädde i kraft den 1 januari 2009.

Under hösten 2008 träffades en politisk överenskommelse mellan partierna i regeringen. Överenskommelsen omfattade 15 punkter och syftade till att ytterligare förstärka integritetsskyddet utöver vad som följde av den beslutade lagen och riksdagens tillkännagivande.

Regeringen behandlade de förslag till förändringar som krävde lagändring i propositionen Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning (prop. 2008/09:201) som lämnades till riksdagen i maj 2009. Regeringen föreslog flertalet förändringar i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. I enlighet med den politiska överenskommelsen lämnade regeringen bland annat förslag om att begränsa vilka myndigheter som får inrikta signalspaningen till regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.

Regeringen föreslog också förändringar i tillståndsförfarandet. Enligt riksdagens tillkännagivande skulle frågan om tillstånd beslutas av en ny domstolsliknande nämnd. Regeringen hade därför beslutat att inrätta en ny myndighet, Signalspaningsnämnden, med uppgift att ansvara för tillståndsprövningen. Den politiska överenskommelsen innebar att tillstånd till signalspaning i stället skulle prövas av domstol. Regeringen föreslog i propositionen att en ny specialdomstol, Försvarsunderrättelsesdomstolen, skulle inrättas och få i uppgift att pröva tillstånd till signalspaning. I och med inrättande av domstolen skulle Signalspaningsnämndens verksamhet upphöra. I enlighet med

² Se rskr. 2006/07:208.

³ Prop. 2006/07:63, bet. 2007/08:FöU15, rskr. 2007/08:266.

den politiska överenskommelsen lämnade regeringen vidare förslag om dels en underrättelseskyldighet till enskild, dels en skyldighet för kontrollmyndigheten att på begäran av enskild undersöka om den enskildes meddelanden inhämtats och, om så skett, om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter skett i enlighet med lag.

Förslaget antogs av riksdagen.⁴ Lagändringarna trädde i kraft den 1 december 2009.

Frågor om Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behov av underrättelser om utländska förhållanden väcktes i samband med den politiska överenskommelsen hösten 2008 eftersom den, och de efterföljande lagändringarna, innebar en begränsning av vilka myndigheter som fick inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Regeringen tillsatte bland annat en utredning under hösten 2008. Utredningen överlämnade ett betänkande i juli 2009.⁵ Därefter kom bland annat departementspromemorian Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2011:44) att upprättas i Justitiedepartementet. Förslagen i promemorian byggde på en överenskommelse mellan regeringen och Socialdemokraterna om att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle få möjlighet att inrikta signalspaning.⁶ Regeringen föreslog i september 2012 i propositionen Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2011/12:179) att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle tillåtas att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2013.

Efter polisens omorganisation den 1 januari 2015 är det Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten i stället för Rikskriminalpolisen som får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.⁷

3.2 Försvarets radioanstalt

Bestämmelser om Försvarets radioanstalts verksamhet finns utöver i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (fortsättningsvis signalspaningslagen) även bland annat i lagen (2000:130) och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet,

⁴ Prop. 2008/09:201, bet. 2009/10:FöU3, rskr. 2009/10:3.

⁵ Se SOU 2009:66.

⁶ Se prop. 2011/12:179 s. 5.

⁷ Se prop. 2013/14:110 s. 637.

förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (FRA-PuL) och förordningen (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (FRA-PuF).

Av förordningen (2007:937) med instruktion för Försvarets radioanstalt framgår Försvarets radioanstalts uppgifter. Enligt 1 § har Försvarets radioanstalt till uppgift att bedriva signalspaning enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och anslutande förordning. Av 2 § framgår att Försvarets radioanstalt särskilt ska följa förändringen av signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet, fortlopande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamheten samt utföra matematiska bedömningar av kryptosystem för totalförsvaret. Försvarets radioanstalt ska vidare upprätthålla kompetensen för de nationella behoven i fråga om kryptologi (2 a §) samt biträda andra myndigheter vid värdering, utveckling, anskaffning och drift av signalspaningssystem (3 §). Försvarets radioanstalt ska också stödja Försvarmakten genom att utveckla metodik och utbilda personal inom signalspaningsområdet (3 a §), stödja Försvarmaktens deltagande i internationella insatser med kompetens, personal och materiel (3 b §), vidmakthålla och utveckla signalreferensbibliotek för Försvarmaktens behov (3 c §) samt stödja Försvarmakten i verksamhet som avser utveckling och vidmakthållande av Försvarmaktens cyberförsvarsförmåga (3 e §). Försvarets radioanstalt får på uppdrag av Försvarets materielverk utföra prov och utveckling inom teleteknikområdet (3 d §).

Av 4 § i nämnda förordning framgår att Försvarets radioanstalt ska ha hög teknisk kompetens inom informationssäkerhetsområdet. Försvarets radioanstalt får efter begäran stödja sådana statliga myndigheter och enskilda verksamhetsutövare som hanterar information som bedöms vara känslig från sårbarhetssynpunkt eller i ett säkerhets- eller försvarspolitiskt avseende. Försvarets radioanstalt ska särskilt kunna stödja insatser vid nationella kriser med it-inslag, medverka till identifieringen av inblandade aktörer vid it-relaterade hot mot samhällsviktiga system, genomföra it-säkerhetsanalyser och ge annat tekniskt stöd. Försvarets radioanstalt ska samverka med andra organisationer inom informationssäkerhetsområdet såväl inom som utom landet.

3.2.1 Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet

Försvarsunderrättelseverksamhet

Försvarets radioanstalt är en av de myndigheter som ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet.⁸ Verksamheten ska enligt 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för att kartlägga yttre hot mot landet. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden.

Av 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet framgår vidare att regeringen bestämmer inriktningen för försvarsunderrättelseverksamheten och inom ramen för den inriktningen får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten. I signalspaningslagen finns särskilda bestämmelser om inriktning.

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs enligt 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Processen resulterar i underrättelser som ska rapporteras till berörda myndigheter.

Enligt 4 § första stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet får det inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamheter. Enligt förarbetena är bestämmelsen inte avsedd att utgöra något hinder för till exempel signalspaning även avseende sådana förhållanden som är av relevans för det brottsbekämpande arbetet. Eftersom sådan verksamhet inte bedrivs på sådant sätt att den kan störa andra myndigheters verksamhet och den inte heller syftar till att lösa en föreskriven uppgift för brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.⁹ Stöd får lämnas till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet, om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, enligt 4 § andra stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet.

⁸ Övriga myndigheter som enligt 2 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet ska bedriva försvarsunderrättelseverksamhet är Försvarsmakten, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

⁹ Se prop. 2006/07:63 s. 48.

Av 1 § lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott framgår att uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat till en annan myndighet enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet inte får användas för att utreda brott. Enligt 2 § samma lag ska de brottsbekämpande myndigheterna se till att tillgången till sådana uppgifter som avses i 1 § begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter och det ska särskilt beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Signalspaning är en form av teknisk inhämtning. Efter inhämtning bearbetar och analyserar Försvarets radioanstalt signalerna och rapporterar resultaten i form av underrättelser till uppdragsgivare och andra berörda myndigheter. Underrättelser delges huvudsakligen skriftligen men kan även delges muntligen. De olika momenten i processen kräver olika typer av kompetenser, alltifrån dataanalys, språk och underrättelseanalys till kryptologi, telekommunikation och teknik. Verksamheten grundas alltid i uppdragsgivarnas inriktningar, såväl kortsiktiga som långsiktiga.

Signalspaningen tar i hög grad sikte på innehållet i kommunikationer och på information som på annat sätt hanteras i elektronisk form. Det kan till exempel röra sig om textmeddelanden, talad kommunikation eller dokument. Ett centralt inslag i verksamheten utgörs även av inhämtning och analys av trafikdata som härrör från så kallade kommunikationshändelser. Syftet är bland annat att fastställa vilka aktörer som kommunicerar med varandra och var dessa befinner sig. Andra delar av signalspaningen avser i stället att fastställa tekniska detaljer rörande framför allt radarsignaler från fartyg eller flygplan.

Med utgångspunkt från uppdragsgivarnas inriktningar av signalspaningen, inriktningarnas prioriteringar, tillgängliga resurser, accesser och övriga förmågor identifierar Försvarets radioanstalt för vilka underrättelsebehov det finns förutsättningar att bedriva produktion. Förutsättningarna påverkas av ett flertal faktorer, bland annat personella, kompetensmässiga och tekniska samt tillgången till relevanta språkkompetenser, kryptologisk expertis och teknisk utvecklingsverksamhet.

Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet tar bland annat sikte på att upptäcka ännu okända hotaktörer, företeelser och uppgifter av relevans om dessa. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om nya utländska hot mot svenska säkerhetsintressen, samhällsviktiga funktioner eller svensk hemlig information som inte får röjas för främmande makt. Rapportering från Försvarets radioanstalt om nya hot uppmärksammar uppdragsgivare och andra berörda myndigheter på information och sakförhållanden av betydelse för deras egna verksamheter. Underrättelserna möjliggör till exempel för dem att vidta åtgärder för att reducera de hot som Försvarets radioanstalt rapporterat om eller att uppdatera underlag som ska ligga till grund för eget agerande av annat slag.

Signalspaningsverksamheten innebär även att kartlägga och följa upp redan kända företeelser och följa förändringar i dessa för att tidigt få kunskap om hotaktörers nya ambitioner, avsikter och förmågor. Signalspaningen är också ett centralt verktyg vid kartläggning i efterhand av händelser som oförutsett har inträffat. Genom sådan uppföljning kan ytterligare underrättelseinformation produceras som ger bättre förståelse för orsakerna bakom det inträffade. Det kan också ge kompletterande information om till exempel kvarvarande oupptäckta hot. Vid uppföljning av till exempel terrorattentat kan efterhandsanalys av trafikdata och de kommunikationshändelser som föregick attentatet ge möjlighet till att identifiera bakomliggande aktörer och eventuella hotaktörer som ännu inte upptäckts och som planerar ytterligare attentat.

3.2.2 Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet

För att kunna tillgodose uppdragsgivarnas underrättelsebehov behöver Försvarets radioanstalt ingående kunskap om signalmiljön för att på ett effektivt sätt kunna rikta inhämtningskapacitet mot adekvata delar av signalmiljön samt för att kunna urskilja, extrahera och tyda den relevanta informationen. För detta krävs expertkunskaper om såväl signalmiljöns strukturer som dess användning för kommunikation och informationshantering. Försvarets radioanstalt behöver bland annat kontinuerligt hålla sig uppdaterad med olika signalbärares och frekvensers relevans för myndighetens underrättelseproduktion. 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.

I signalspaningsverksamhetens inhämtnings- och bearbetningsprocesser behöver dagligen anpassningar och justeringar göras till förändringar i signalmiljön som påverkar förutsättningarna att inhämta, bearbeta och analysera i enlighet med uppdragsgivarnas inriktningar. Verksamheten är under ständig utveckling. Av omvärldens förändringar i kombination med telekommunikationsoperatörernas dynamiska utnyttjande av tillgängliga kommunikationsvägar samt den allt snabbare utvecklingstakten inom teknik och telekommunikationer följer att det för signalspaningen aldrig finns några garantier att den information som inhämtas i dag även kommer att kunna inhämtas i morgon.

Den information som Försvarets radioanstalt strävar efter att finna och rapportera, i syfte att tillgodose uppdragsgivarnas underrättelsebehov, är därtill oftast känslig eller hemlig och därför skyddsvärd för den aktör som hanterar informationen. Informationen är oftast avsedd att hanteras konfidentiellt och därför försedd med någon form av åtkomstskydd för att förhindra obehörig åtkomst. Det krävs då aktuell och ingående kunskap dels om hur signaler förmedlas och hanteras i elektronisk form, dels om de mekanismer som används för att skydda informationen.

Utvecklingsverksamheten syftar enbart till att utveckla, etablera och vidmakthålla de förmågor som är nödvändiga för försvarsunderrättelseverksamheten.

3.3 Nuvarande reglering

3.3.1 Inriktning och ändamål för signalspaning

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får, enligt 1 och 4 §§ signalspaningslagen, inriktas av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten. Försvarets radioanstalt kan således inte initiera någon signalspaning utanför uppdragsgivarnas inriktningar. Endast regeringen kan inrikta Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet och den verksamhet som bedrivs enligt 1 § andra stycket 9 signalsa-

ningslagen. Av 4 § tredje stycket signalspaningslagen framgår att inriktning av signalspaning inte får avse endast en viss fysisk person.

Signalspaning får i enlighet med vad som anges i 1 § andra stycket signalspaningslagen endast bedrivas 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,
8. främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik, eller
9. sådana företeelser som avses i 1–8, men som inte riktas mot Sverige eller rör svenska intressen, om det är nödvändigt för ett samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som signalspaningsmyndigheten deltar i.

För Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet anges i 1 § tredje stycket signalspaningslagen att om det är nödvändigt för försvarsunderrättelseverksamheten får signaler i elektronisk form inhämtas vid signalspaning för att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt för att fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamhet enligt signalspaningslagen.

3.3.2 Inhämtning av signaler

Inhämtning av signaler i tråd får, enligt 2 § signalspaningslagen, endast avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör. Av 2 a § signalspaningslagen framgår att signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige inte får inhämtas. Förbudet omfattar dock, enligt andra stycket samma bestämmelse, inte signaler som utväxlas autonomt mellan tekniska system i sådana fall där signalerna inte innehåller personuppgifter, eller som sänds till eller från utländsk militär personal, utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon.

Inhämtning av signaler i tråd får enligt 3 § signalspaningslagen endast ske automatiserat och får endast avse signaler som identifierats med hjälp av sökbegrepp. Det framgår vidare att även vid annan automatiserad inhämtning ska sökbegrepp användas för identifiering av signaler. Sökbegrepp ska enligt samma bestämmelse utformas och användas med respekt för enskildas personliga integritet och så att signalspaningen medför ett så begränsat integritetsintrång som möjligt. För sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person gäller därutöver att de endast får användas om det är av synnerlig vikt för verksamheten.

Sökbegreppen kan beskrivas som en representation av de aktörer, organisationer, plattformar eller tekniska system som signalspaningen behöver riktas mot. Sökbegreppen gör det inhämtningstekniskt möjligt för Försvarets radioanstalt att hitta och identifiera den relevanta informationen. En källa kan representeras av ett eller flera sökbegrepp. Ett enskilt sökbegrepp kan ofta hänföras till en viss kommunikationstjänst som källan använder sig av, till exempel en specifik mobiltelefonitjänst eller e-posttjänst. Utgångspunkten är att ju tydligare kopplat till en viss fysisk person som ett sökbegrepp är desto snävare blir det samlade integritetsintrånget vid signalspaningen.¹⁰

3.3.3 Signalspaning kräver tillstånd

All inhämtning av signaler i elektronisk form vid signalspaning kräver tillstånd. Kravet på tillstånd gäller oavsett för vilket syfte som inhämtning sker och oberoende av vilken teknik som används. Försvarsunder rättelsesdomstolen lämnar tillstånd.

¹⁰ Jfr prop. 2006/07:63 s. 76 f.

Försvarsunderrättelsedomstolen

Försvarsunderrättelsedomstolen prövar frågor om tillstånd till signalspaning. Bestämmelser om domstolen finns i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol och i förordningen (2009:968) med instruktion för Försvarsunderrättelsedomstolen.

Försvarsunderrättelsedomstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter. Ordföranden och vice ordförandena ska vara lagfarna med erfarenhet av tjänstgöring som domare. De särskilda ledamöterna ska ha särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet. Ordföranden anställs av regeringen som ordinarie domare i domstolen. Vice ordförandena och de särskilda ledamöterna förordnas av regeringen för fyra år (2 och 3 §§ lagen om Försvarsunderrättelsedomstol).

Enligt 9 § lagen om Försvarsunderrättelsedomstolen är domstolen domför med ordföranden och två särskilda ledamöter. Fler än tre ledamöter får inte delta i ett avgörande.

Ordföranden får ensam på Försvarsunderrättelsedomstolens vägnar företa förberedande åtgärder och besluta om avskrivning. Ordföranden får också pröva frågor enligt 5 a § tredje stycket signalspaningslagen 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 (10 § första stycket lagen om Försvarsunderrättelsedomstol). Av 4 § följer att en vice ordförande träder i ordförandens ställe om ordföranden är förhindrad att tjänstgöra.

Ett integritetsskyddsombud ska på ett generellt plan bevaka enskildas integritetsintresse i mål vid domstolen och har rätt att ta del av det som förekommer i målet och att yttra sig (5 § lagen om Försvarsunderrättelsedomstol). 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 trots att regeringens förordnande har upphört slutföra pågående uppdrag (6 § första, andra och fjärde styckena lagen om Försvarsunderrättelsedomstol). Systemet med integritetsskyddsombud har utformats i huvudsak i

enlighet med vad som gäller för offentliga ombud i ärenden om vissa hemliga tvångsmedel i allmän domstol.¹¹

Försvarets radioanstalts ansökan om signalspaning prövas vid ett sammanträde där Försvarets radioanstalt och ett integritetsskyddsombud närvarar. Domstolen ska enligt 12 § första stycket lagen om Förvarsunderrättelsesdomstol när ansökan kommit in så snart som möjligt utse ett integritetsombud i målet och hålla sammanträde. Av paragrafens andra stycke framgår att 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. Av förarbetena framgår att ombudet i sådana fall ska ha rätt att ta del av uppgifterna i efterhand.¹²

Om ordföranden på domstolens vägnar fattat beslut i frågor enligt 5 a § tredje stycket signalspaningslagen ska det integritetsskyddsombud som varit närvarande vid prövningen av det inhämtningsuppdrag till vilket beslutet är hänförligt underrättas (12 § tredje stycket lagen om Förvarsunderrättelsesdomstol).

Ansökan och tillstånd

Försvarets radioanstalt ska enligt 4 a § signalspaningslagen ansöka om tillstånd för signalspaning hos Förvarsunderrättelsesdomstolen. Ansökan ska bland annat innehålla uppgifter om det inhämtningsuppdrag som ansökan avser med en närmare redogörelse för det behov som föranleder ansökan och uppgift om vilken inriktning uppdraget hänför sig till, vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget, de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas och vilken tid tillståndet ska gälla.

Tillstånd får enligt 5 § signalspaningslagen endast lämnas om uppdraget är förenligt med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaningslagen, syftet med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt, uppdraget beräknas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära, de sökbegrepp eller kategorier

¹¹ Se prop. 2008/09:201 s. 69 ff.

¹² Se prop. 2008/09:201 s. 71.

av sökbegrepp som är avsedda att användas är förenliga med 3 § signalspaningslagen samt ansökan inte avser endast en viss fysisk person.

Av 5 a § signalspaningslagen framgår vad tillståndet ska innehålla. I tillståndet ska anges bland annat det inhämtningsuppdrag för vilket inhämtning får ske, vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten ska få tillgång till för att fullgöra uppdraget, vilka sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som får användas vid inhämtningen, den tid som tillståndet avser och 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. Av samma bestämmelse framgår att särskilt tillstånd ska sökas om det för fullgörande av inhämtningsuppdrag för vilket tillstånd givits uppstår behov av tillgång till ytterligare signalbärare eller användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp. Vid ansökan och prövning gäller 4 och 5 §§ signalspaningslagen 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.

I 5 b § signalspaningslagen finns bestämmelser om brådskande förfarande. 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 § signalspaningslagen 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 § signalspaningslagen. Om tillstånd har lämnats 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 Försvarsunderrättelsesdomstolen ändrar ett brådskande beslut ska även sådan upptagningen eller uppteckning av uppgifter som kan hänföras till ändringen omgående förstöras i den utsträckning upptagningen eller uppteckningen kan hänföras till ändringen. Om beslutet upphört att gälla innan domstolen har prövat ärendet, ska Försvarets radioanstalt anmäla åtgärden till kontrollmyndigheten Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten. Av 2 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet framgår att Försvarets radioanstalts myndig-

hetschef eller dennes ställföreträdare kan fatta beslut enligt 5 b § signalspaningslagen.

Enligt 13 § signalspaningslagen och 16 § lagen om försvarsunderrättelsesdomstolen kan varken Försvarsunderrättelsesdomstolens beslut i frågor som rör signalspaning eller domstolens beslut i övrigt överklagas.

3.3.4 Förstöringsskyldighet

Försvarets radioanstalt är under vissa omständigheter skyldig att omgående förstöra en upptagning eller uppteckning med visst innehåll.

Om Försvarets radioanstalt inhämtat signaler mellan mottagare och avsändare som båda befinner sig i Sverige ska enligt 2 a § signalspaningslagen upptagningen eller uppteckningen omgående förstöras så snart det kan klarläggas att sådana signaler inhämtats. Kravet på förstöring gäller även i fråga om upptagningar och uppteckningar som Försvarets radioanstalt har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete. Oavsett innehållet i signalerna får de inte hanteras i annan utsträckning än vad som krävs för att konstatera att förstöringsskyldighet föreligger.¹³

Enligt 7 § signalspaningslagen ska upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats eller som Försvarets radioanstalt har fått från ett annat land eller en annan internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete förstöras om innehållet

1. har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 § signalspaningslagen,
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. 5 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen,
3. omfattar uppgifter i sådana meddelanden mellan en person som är misstänkt för brott och hans eller hennes försvarare vilka skyddas enligt 27 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken, eller

¹³ Se prop. 2008/09:201 s. 41.

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 signalspaningslagen.
5. I fråga om den första punkten framgår det av förarbetena att det i automatisk och manuell inhämtning kan komma att finnas uppgifter om fysiska personer som saknar relevans för försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamheten.¹⁴ En upptagning eller uppteckning som innehåller både relevant och irrelevant information ska dock inte förstöras då den i vart fall till viss del har betydelse för verksamheten. Däremot får inte överskottsinformation rörande enskilda som saknar relevans från försvarsunderrättelsesynpunkt rapporteras.¹⁵ I och med den lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2024 gäller förstöringsskyldigheten enligt första punkten oavsett av om upptagningen eller uppteckningen innehåller personuppgifter eller inte. Någon förändring i fråga om hur material ska hanteras om det innehåller uppgifter som både är relevanta och saknar betydelse ur underrättelsesynpunkt är inte avsedd med ändringen.¹⁶

Kravet på förstöring av uppgifter som omfattas av andra och tredje punkten är absolut. Någon annan bedömning av innehållet i upptagningen eller uppteckningen än vad som krävs för att konstatera om förstöringsskyldighet föreligger ska inte göras.¹⁷ Förstöringsskyldigheten för uppgifter som omfattas av fjärde punkten är långtgående. Förstöringsskyldigheten skulle dock exempelvis kunna underlåtas om en religiös företrädare inom ramen för själavårdande samtal till exempel uppmanar till terrorism eller angrepp mot svenska förband i internationella insatser.¹⁸

Om det vid en kontroll av kontrollmyndigheten framkommer att inhämtning inte är förenlig med det tillstånd som meddelats får myndigheten, enligt 10 § signalspaningslagen, besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras. Det nya särskilda beslutandeorganet i kontrollmyndigheten som från och med den 1 januari 2025 ska pröva begäran om kontroll från enskild enligt 10 a § signalspaningslagen har en

¹⁴ Se prop. 2006/07:63 s. 104 f.

¹⁵ Se prop. 2006/07:63 s. 108 f och 140 f.

¹⁶ Se prop. 2023/24:136 s. 47.

¹⁷ Jfr prop. 2006/07:63 s. 106 f och 140.

¹⁸ Se prop. 2008/09:201 s. 114.

liknande möjlighet att besluta om att inhämtning ska upphöra eller att en upptagning eller uppteckning ska förstöras (10 a § signalspaningslagen i dess lydelse enligt SFS 2024:425).¹⁹

Av 5 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet framgår att förstöring av upptagningar eller uppteckningar enligt 7 och 10 §§ signalspaningslagen ska ske på ett sådant sätt att uppgifterna inte kan återskapas. Detsamma gäller från och med den 1 januari 2025 för förstöring som sker enligt 10 a § signalspaningslagen (5 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i dess lydelse enligt SFS 2024:427).

3.3.5 Rapportering

Underrättelser med uppgifter som inhämtats genom signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska enligt 8 § första meningen signalspaningslagen rapporteras till berörda myndigheter i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Rapporteringen till berörda myndigheter sker generellt sett utifrån aktuell situation. I normalfallet är rapporteringen skriftlig men även andra sätt kan vara godtagbara.

Om uppgifterna berör en viss fysisk person, får rapporteringen endast avse förhållanden som är av betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten (8 § andra meningen signalspaningslagen). Bestämmelsen innebär ett förbud mot rapportering av sådan överskottsinformation rörande enskilda som saknar relevans från försvarsunderrättelsesynpunkt.²⁰

3.3.6 Underrättelseskyldighet till enskild

Om det vid signalspaning har använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person ska denne enligt 11 a § signalspaningslagen underrättas om det. En underrättelse ska innehålla uppgift om när inhämtning har skett och syftet med inhämtningen. Underrättelsen ska lämnas så snart det kan ske utan men för försvarsunderrättelseverksamheten, men senast en månad efter att inhämtningsuppdraget som föranlett inhämtningen avslutats.

¹⁹ Se prop. 2023/24:136 s. 47 f.

²⁰ Se prop. 2006/07:63 s. 141.

Av 11 b § signalspaningslagen framgår att underrättelse dock får skjutas upp om sekretess hindrar att underrättelsen lämnas. Om det på grund av sekretess inte har kunnat lämnas någon underrättelse inom ett år från att inhämtningsuppdraget avslutades, behöver någon underrättelse inte lämnas. Underrättelse ska inte lämnas om inhämtningen uteslutande avsett främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande stater.

3.3.7 Kontroll och tillsyn

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) ansvarar för kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten hos de myndigheter, däribland Försvarets radioanstalt, som bedriver sådan verksamhet. Siun är därutöver kontrollmyndighet enligt signalspaningslagen och har till uppgift att kontrollera att signalspaningslagen följs. Dessutom ska Siun granska sådan behandling av personuppgifter som utförs i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet med stöd av FRA-PuL. Bestämmelser som rör Siun och dess verksamhet finns i bland annat lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och anslutande förordning, signalspaningslagen och förordningen (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Av 10 § signalspaningslagen framgår att Siun ska ledas av en nämnd vars ledamöter utses av regeringen för en bestämd tid, minst fyra år, att ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare och att övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen. Nämnden får ha högst sju ledamöter, vilket framgår av 8 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Siuns kontroll av om signalspaningslagen följs ska enligt 10 § signalspaningslagen särskilt avse granskning av sökbegrepp enligt 3 §, förstöring av uppgifter enligt 7 § samt rapportering enligt 8 §. Om det vid en kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med det tillstånd som Försvarsunderrättelsesdomstolen meddelat, får Siun besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras.

Enligt 4 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska Siun i kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten bland annat följa hur lagen och förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas, granska att försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med den inriktning som är bestämd och granska de verksamheter där teknisk och personbaserad inhämtning av underrättelser bedrivs med särskilda metoder.

Siun ska enligt 5 § samma förordning utöva sin kontroll genom inspektioner och andra undersökningar hos de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet. Siun ska till myndigheten lämna de synpunkter och förslag till åtgärder som föranleds av granskningsverksamheten. Om det behövs ska Siun även lämna dessa synpunkter och förslag om åtgärder till regeringen. Av bestämmelsen framgår vidare att Siun senast 1 mars varje år ska lämna en rapport till regeringen om föregående års granskningsverksamhet.

Enligt 15 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska Siun, om nämnden uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott, anmäla det till Åklagarmyndigheten eller annan behörig myndighet. Om Siun uppmärksammar felaktigheter som kan medföra skadeståndsansvar för staten gentemot en fysisk eller en juridisk person, ska nämnden anmäla det till Justitiekanslern. Om Siun finner omständigheter som Integritetsskyddsmyndigheten bör uppmärksammas på, ska nämnden anmäla det till myndigheten.

Utredningsskyldighet på begäran av enskild

Enligt 10 a § signalspaningslagen kan en enskild begära kontroll av om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning enligt signalspaningslagen och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. Enligt nuvarande lydelse av bestämmelsen är det Siun som ska utföra kontrollen och underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts.

Från och med den 1 januari 2025 är det i stället ett nytt särskilt beslutandeorgan som ska utföra kontroll enligt 10 a § signalspaningslagen. Av 10 a § signalspaningslagen i dess lydelse enligt SFS 2024:425

framgår också att den underrättelse som lämnas till den enskilde ska innehålla en motivering.

Av tidigare förarbeten framgår att en begäran om kontroll kan framställas av alla, oavsett medborgarskap eller hemvist, och även av juridiska personer. De utredningsåtgärder som kan vidtas är beroende av vilken information som den enskilde kan tillhandahålla.²¹ I fråga om den motivering som underrättelsen ska innehålla framgår det av förarbetena att den enskilde bör informeras om exempelvis generella förutsättningar för signalspaningsverksamhet, sekretess, personuppgiftslagstiftning och vilka åtgärder som kan vidtas om det vid kontroll framkommer att inhämtning och behandling av inhämtade uppgifter inte skett i enlighet med regelsystemen. Om det framkommer att den enskildes meddelanden inte har inhämtats eller, för det fall de har inhämtats, att inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter inte varit otillbörlig bör den enskilde underrättas om att inget otillbörligt framkommit. Om det framkommer att inhämtningen eller behandlingen skett i strid med regelsystemen får det utifrån den sekretess som gäller i det enskilda fallet bedömas vilken information som kan lämnas till den enskilde.²²

Inkoppling av signalbärare till Försvarets radioanstalt

Signalbärare är det medium som används för att överföra en eller flera signaler. Det finns en eller flera signalbärare i en tråd eller kabel, men signalbäraren är det minsta fysiska medium genom vilket signalerna kan överföras. För att det ska vara tekniskt möjligt att inhämta signaler i tråd är operatörer som äger tråd i vilka signaler förs över Sveriges gräns, enligt 9 kap. 30 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, skyldiga att överföra signalerna till samverkanspunkter.

Siun har enligt 12 § signalspaningslagen rådigheten över de signalbärare som trådgarna överför till samverkanspunkterna. En samverkanspunkt är en geografisk plats där trådgarna lämnar över signalerna till Siun. Siun ger i sin tur Försvarets radioanstalt tillgång till signalbärare endast i den utsträckning det följer av tillstånd enligt 5 a eller 5 b § signalspaningslagen. Enligt 7 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

²¹ Se prop. 2008/09:201 s. 92 f och 115.

²² Se prop. 2023/24:136 s. 47 f.

får verkställighetsåtgärder vidtas av den anställde vid Siun som nämnden bestämmer.

Integritetsskyddsråd

Det ska enligt 11 § signalspaningslagen finnas ett integritetsskyddsråd vid Försvarets radioanstalt. Rådet har till uppgift att ha fortlöpanande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Ledamöterna av rådet utses av regeringen för viss tid. Rådet ska rapportera sina iakttagelser till Försvarets radioanstalts ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, till Siun.

Integritetsskyddsmyndigheten

Integritetsskyddsmyndigheten är tillsynsmyndighet för den personuppgiftsbehandling som sker vid Försvarets radioanstalt. Siuns granskning av Försvarets radioanstalts behandling av personuppgifter utgör ett komplement till Integritetsskyddsmyndighetens tillsyn.

Integritetsskyddsmyndigheten har enligt 6 kap. 3 § FRA-PuL för sin tillsyn rätt att bland annat få tillgång till de personuppgifter som behandlas, upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter och säkerhets- och skyddsåtgärder samt tillträde till sådana lokaler som har anknäpning till behandling av personuppgifter.

Integritetsskyddsmyndigheten har i enlighet med vad som närmare framgår av 6 kap. 4 och 5 §§ FRA-PuL vissa befogenheter i det förebyggande arbetet samt vissa korrigerande befogenheter som får användas om tillsynsmyndigheten konstaterar att Försvarets radioanstalt eller ett personuppgiftsbiträde behandlar personuppgifter i strid med lag eller annan författning eller annars inte fullgör sina skyldigheter.

3.3.8 Internationellt samarbete

Försvarets radioanstalt får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer, enligt 3 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Försvarets radioanstalt får också för sin ut-

vecklingsverksamhet delta i internationellt samarbete, enligt vad som närmare framgår av 9 § signalspaningslagen.

Samarbete inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten får, enligt 3 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet, endast ske under förutsättning att syftet med samarbetet är att tjäna den svenska statsledningen och det svenska totalförsvaret. För Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet gäller att samarbete får ske endast om syftet med samarbetet är att tjäna den svenska statsledningen och den nationella säkerheten, enligt 6 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Av båda de nämnda bestämmelserna följer att de uppgifter som Försvarets radioanstalt lämnar till andra länder och internationella organisationer inte får vara till skada för svenska intressen.

Signalspaning får inte bedrivas för andra ändamål än de som anges i 1 § signalspaningslagen. Sedan den 1 januari 2022 får signalspaning enligt 1 § andra stycket 9 signalspaningslagen bedrivas för att kartlägga företeelser som inte riktas mot Sverige eller rör svenska intressen, om det är nödvändigt för ett samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som Försvarets radioanstalt deltar i. För sådan signalspaning bestämmer regeringen inriktningen. Det krävs tillstånd för signalspaningen i likhet med annan signalspaning som Försvarets radioanstalt bedriver. I förarbetena anges att flertalet av ändamålen i signalspaningslagen är formulerade på ett sätt som ger uttryck för att företeelserna i fråga ska vara riktade mot Sverige eller röra svenska intressen. Även om samarbetande länders underrättelsebehov ofta sammanfaller på en övergripande nivå kan de enskilda behoven skilja sig åt i fråga om detaljerna. Ett sådant exempel är den internationella terrorismen som utgör ett hot som är påtagligt för många länder, men där ett visst land kan ha ett särskilt intresse för specifika terroristceller som bedöms utgöra ett hot mot det egna landet eller mot det egna landets intressen.²³

Av 4 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet följer att Försvarets radioanstalt ska anmäla frågor om att etablera och upprätthålla internationellt samarbete till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). Försvarets radioanstalt ska även informera om viktiga frågor som uppkommer i samarbetet. Detsamma gäller för Försvarets radioanstalt beträffande internationellt samarbete avseende

²³ Se prop. 2020/21:224 s. 157.

utvecklingsverksamheten enligt 7 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Av 6 § första stycket förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet följer att de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet ska informera Siun om de principer som tillämpas för samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer samt lämna uppgift om med vilka länder och organisationer sådant samarbete sker. Försvarets radioanstalt ska sedan samarbetet etablerats informera inspektionen om omfattningen av samarbetet och, när det bedöms vara motiverat, om resultatet, erfarenheterna och den fortsatta inriktningen av samarbetet. Försvarets radioanstalt ska även i andra viktiga frågor som rör försvarsunderrättelseverksamhet lämna information till inspektionen. Försvarets radioanstalt ska vidare särskilt informera om innehållet i den instruktion och de föreskrifter som gäller för den eller de enheter inom myndigheten som inhämtar underrättelser med särskilda metoder.

3.3.9 Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling

Personuppgiftsbehandling i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt informationssäkerhetsverksamhet regleras i FRA-PuL och FRA-PuF. Lagen och förordningen trädde i kraft den 1 januari 2022. Även signalspaningslagen innehåller vissa bestämmelser om personuppgiftsbehandling, till exempel användningen av sökbegrepp och förstöringsskyldighet.

Översiktligt om regelverket

Enligt 2 kap. 1 § FRA-PuL får personuppgifter bara behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Personuppgifter får inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål som de ursprungligen behandlades för.

Försvarets radioanstalt får behandla personuppgifter i sin försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt informationssäkerhetsverksamhet (2 kap. 2, 3, 5 och 7 §§ FRA-PuL). Det finns vidare möjlighet för Försvarets radioanstalt att i vissa särskilt angivna fall behandla uppgifter för ett annat ändamål än för det ändamål för vil-

ket personuppgifterna har samlats in, så kallade sekundära ändamål (2 kap. 4, 6 och 8 §§ FRA-PuL).

Försvarets radioanstalt får enligt 2 kap. 9 § FRA-PuL behandla personuppgifter som utgör allmänt tillgänglig information om det är nödvändigt för den verksamhet som anges i 2, 5 och 7 §§ FRA-PuL. Försvarets radioanstalt får också behandla personuppgifter för vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål inom FRA-PuL:s tillämpningsområde (2 kap. 10 § FRA-PuL).

Personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning (känsliga personuppgifter) får inte behandlas (2 kap. 13 § första stycket FRA-PuL). Av paragrafens andra stycke följer dock att när personuppgifter behandlas får de kompletteras med sådana uppgifter som avses i första stycket, om det är absolut nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Av 2 kap. 14 § FRA-PuL följer att biometriska uppgifter får behandlas om det är absolut nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen samt att genetiska uppgifter inte får behandlas.

Information som Försvarets radioanstalt hanterar i försvarsunderrättelseverksamheten och informationssäkerhetsverksamheten kan vara krypterad eller avfattad på ett främmande språk. Innan informationen bearbetats saknas det förutsättningar att bedöma om den innehåller personuppgifter.²⁴ Av 2 kap. 18 § FRA-PuL följer att Försvarets radioanstalts hantering av information som innebär behandling av personuppgifter inte ska anses oförenlig med bestämmelserna om tillåtlighet, grundläggande krav, känsliga personuppgifter, personnummer och samordningsnummer, i det skede av behandlingen då det ännu inte har kunnat fastställas vilka personuppgifter som informationen innehåller. När det står klart att informationen innehåller personuppgifter, samt vilka personuppgifterna är, ska Försvarets radioanstalt behandla dem enligt lagen.²⁵

Enligt 2 kap. 19 § FRA-PuL får personuppgifter inte behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om att personuppgifter får behandlas under endast viss tid eller fortsätta

²⁴ Se prop. 2020/21:224 s. 222.

²⁵ Se prop. 2020/21:224 s. 222.

behandlas för arkivändamål av allmänt intresse eller för vetenskapliga, statistiska eller historiska ändamål.

Överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands

Vid internationellt samarbete kan personuppgifter komma att överföras till ett annat land eller en internationell organisation. Förutsättningarna för att en överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands ska var tillåten framgår av 2 kap. 20 § FRA-PuL och 2 kap. 1 § FRA-PuF. Enligt 2 kap. 20 § första stycket FRA-PuL får personuppgifter överföras till ett annat land eller en internationell organisation endast om det är nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet. Därutöver krävs att

1. överföringen riktas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation,
2. sekretess inte hindrar en överföring,
3. mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna, och
4. överföringen inte innebär ett oproportionerligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Den första punkten innebär att överföringen riktas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation. EU, FN och Nato har exempelvis denna typ av organ. Regeringen kan, enligt vad som framgår av andra och tredje styckena i 2 kap. 20 § FRA-PuL, genom föreskrift eller beslut i enskilda fall möjliggöra för att överföring av personuppgifter även kan ske till andra internationella aktörer. Det kan till exempel vid internationella militära insatser vara nödvändigt att överlämna underrättelser till en funktion i en annan stat som inte kan sägas vara en underrättelse- eller säkerhetstjänst. För det andra ska sekretess inte hindra en överföring. En sekretessprövning behöver således ske som en del i bedömningen om en överföring av personuppgifter ska ske.²⁶

²⁶ Se prop. 2020/21:224 s. 118 f.

Enligt den tredje punkten ska mottagaren garantera tillräckligt skydd för personuppgifterna. Enligt förarbetena är det Försvarets radioanstalt som, genom en sammanvägd bedömning, har till uppgift att bedöma om det mottagande landet eller organisationen erbjuder tillräckligt skydd. Personuppgifter bör få överföras om Försvarets radioanstalt tagit hänsyn till omständigheterna kring överföringen och dragit slutsatsen att tillräckliga skyddsåtgärder för personuppgifterna föreligger. Som utgångspunkt bör lämpliga skyddsåtgärder anses föreligga om en mottagande stat är ansluten till dataskyddskonventionen eller annan internationell överenskommelse som innehåller bestämmelser om dataskydd och registrerades rättigheter. Därutöver bör Försvarets radioanstalt kunna beakta till exempel att den som kommer att behandla uppgifterna kommer att ha tystnadsplikt som omfattar de överförda uppgifterna och åtaganden från mottagarens sida att inte föra personuppgifterna vidare eller att inte använda personuppgifterna efter en viss tidpunkt.²⁷

Den fjärde punkten är ny och trädde i kraft den 1 juli 2024. Av bestämmelsen följer att den personliga integriteten ska beaktas vid överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands. Bestämmelsen innebär att det ankommer på Försvarets radioanstalt att inför en sådan överföring av personuppgifter göra en proportionalitetsbedömning där det intrång i den registrerades personliga integritet som överföringen kan innebära ska vägas mot skälen för överföringen.²⁸

Av 2 kap. 1 § FRA-PuF framgår att Försvarets radioanstalt får föra över personuppgifter till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, en utländsk organisation inom informationssäkerhetsområdet eller en internationell organisation, om överföringen tjänar den svenska statsledningen eller det svenska totalförsvaret. Det framgår vidare att överföringen av personuppgifter inte får vara till skada för svenska intressen.

Uppgiftssamlingar

En uppgiftssamling är, enligt definitionen i 1 kap. 5 § FRA-PuL, en samling med uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling är gemensamt tillgängliga. Av 3 kap. 1 § FRA-PuL följer att person-

²⁷ Se prop. 2020/21:224 s. 119.

²⁸ Se prop. 2023/24 :136 s. 48 f.

uppgifter får göras gemensamt tillgängliga och behandlas i uppgiftssamlingar om det behövs för något av de ändamål som anges i 2 kap. FRA-PuL. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilka uppgiftssamlingar som får finnas och vilka uppgifter som får behandlas i respektive uppgiftssamling. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också besluta om uppgiftssamlingar i ett enskilt fall. Enligt 3 kap. FRA-PuL får det finnas uppgiftssamlingar för:

1. Råmaterial (1 §). Uppgiftssamlingarna får endast innehålla oarbetat och automatiskt bearbetat material vars relevans för verksamheten ännu inte har bedömts.
2. Analyser (2 §). Uppgiftssamlingarna får endast innehålla bearbetningsunderlag och analysresultat.
3. Underrättelser (3 §). Uppgiftssamlingarna får endast innehålla rapportunderlag och färdiga underrättelserapporter.
4. Information om signalmiljön (4 §). Uppgiftssamlingarna får endast innehålla information som rör signalmiljön.
5. Information om företeelser mot vilka signalspaningen inriktas (5 §). Uppgiftssamlingarna får endast innehålla sådan information om fysiska personer och andra källor som är nödvändig eller kan vara nödvändig för att verkställa inriktningar av signalspaning.
6. Information om teknik- och metodikutveckling (6 §). Uppgiftssamlingarna får endast innehålla information som rör teknik- och metodikutvecklingen.
7. Signalskydd (7 §). Uppgiftssamlingarna får endast innehålla information som rör signalskyddet.
8. Informationssäkerhetsverksamhet (8 §). Uppgiftssamlingarna får endast innehålla information om uppdragsgivare, information som rör it-angrepp samt bearbetningsunderlag och analysresultat.
9. Allmänt tillgänglig information (9 §). Uppgiftssamlingarna får endast innehålla information som finns eller har funnits på internet eller i öppna databaser.

Enligt 2 kap. 19 § FRA-PuL får personuppgifter inte behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålen med behandlingen. För uppgiftssamlingar om råmaterial gäller att personuppgifter i en sådan uppgiftssamling inte får behandlas längre än ett år efter det att behandlingen av uppgifterna påbörjades.

Utlämnande av och direktåtkomst till personuppgifter

Personuppgifter får lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om regeringen har meddelat föreskrifter om det eller beslutat om det i ett enskilt fall (2 kap. 21 § FRA-PuL).

Bestämmelser om direktåtkomst finns i 3 kap. 2–6 §§ FRA-PuL. Enligt 3 kap. 2 § får Säkerhetspolisen och Försvarsmakten medges direktåtkomst till personuppgifter som utgör analysresultat inom försvarsunderrättelseverksamheten och som finns i uppgiftssamlingar. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten har rätt att vid direktåtkomst ta del av de personuppgifter som omfattas av åtkomsten. Om det behövs för samarbetet mot terrorism eller för annat internationellt säkerhetssamarbete, får en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst medges direktåtkomst till personuppgifter som behandlas med stöd av 2 kap. 2 § FRA-PuL och som finns i uppgiftssamlingar (3 kap. 3 § första stycket FRA-PuL). Av paragrafens andra stycke framgår att första stycket enbart gäller i den utsträckning som sådan direktåtkomst följer av lag eller förordning eller om regeringen har beslutat om den i ett enskilt fall.

Om det behövs för samarbetet mot it-relaterade hot mot samhällsviktiga system, får en utländsk organisation inom informations-säkerhetsområdet medges direktåtkomst till personuppgifter som behandlas med stöd av 2 kap. 7 § FRA-PuL och som finns i uppgiftssamlingar (3 kap. 4 § första stycket FRA-PuL). Enligt paragrafens andra stycke framgår att första stycket enbart gäller i den utsträckning som sådan direktåtkomst följer av lag eller förordning eller om regeringen har beslutat om den i ett enskilt fall.

Regeringen får enligt 3 kap. 5 § FRA-PuL meddela föreskrifter eller fatta beslut i ett enskilt fall om direktåtkomst till uppgiftssamlingar i andra fall än de som anges i 3 kap. 2–4 §§ FRA-PuL. Av 3 kap. 6 § FRA-PuL följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om omfattningen av

direktåtkomsten och om behörighet och säkerhet vid sådan åtkomst. Regeringen får också besluta om detta i ett enskilt fall.

I 3 kap. 10 och 11 §§ FRA-PuF finns myndigheter angivna som får medges direktåtkomst i vissa angivna fall.

Skyldigheter som personuppgiftsansvarig

Försvarets radioanstalt ska, genom lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder, säkerställa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att de registrerades rättigheter skyddas. Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Försvarets radioanstalt ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska särskilt avse skydd mot obehörig eller otillåten behandling eller förstöring och mot förlust eller annan oavsiktlig skada (4 kap. 1–3 §§ FRA-PuL).

Försvarets radioanstalt ska enligt 4 kap. 4 § FRA-PuL utse ett eller flera dataskyddsombud. Ett dataskyddsombud har de uppgifter som närmare framgår av 4 kap. 5 § FRA-PuL. Bland annat ska dataskyddsombudet självständigt kontrollera att Försvarets radioanstalt behandlar personuppgifter författningsenligt och på ett korrekt sätt och i övrigt fullgör sina skyldigheter. I 4 kap. 6-10 §§ FRA-PuL finns bestämmelser om personuppgiftsbiträden.

Enskildas rätt till information

Försvarets radioanstalt är skyldig att, utan avgift, en gång per kalenderår till den som begär det lämna skriftligt besked om huruvida personuppgifter som rör honom eller henne behandlas. Om sådana uppgifter behandlas ska sökanden få del av dem och skriftliga information om vilka personuppgifter om den sökande som behandlas, varifrån personuppgifterna kommer, ändamålen med behandlingen, mottagare eller kategorier av mottagare av personuppgifterna, även i annat land eller internationella organisationer, hur länge personuppgifterna får behandlas eller, om det inte är möjligt att ange, kriterierna för att fastställa det och rätten att begära rättelse, radering eller begränsning av behandlingen. Informationsskyldigheten gäller inte personuppgifter i löpande text som inte fått sin slutliga utformning när

begäran gjordes eller som utgör en minnesanteckning eller liknande. Detta gäller dock inte om uppgifterna har lämnats ut till tredje part, med undantag för en myndighet som med stöd av författning utövar tillsyn, kontroll eller revision, behandlas enbart för statistiska ändamål eller arkivändamål av allmänt intresse eller har behandlats under längre tid än ett år i löpande text som inte har fått sin slutliga utformning. Informationen ska lämnas inom en månad från det att ansökan gjordes. Om det finns särskilda skäl för det, får information dock lämnas senast fyra månader efter det att ansökan gjordes. Informationsskyldigheten gäller inte i den utsträckning sekretess hindrar att uppgifterna lämnas ut (5 kap. 2–4 §§ FRA-PuL).

Rättelse, radering och begränsning av behandling

Försvarets radioanstalt ska på begäran av den registrerade snarast rätta, radera eller begränsa behandlingen av sådana personuppgifter som inte har behandlats i enlighet med FRA-PuL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Försvarets radioanstalt ska underrätta tredje part till vilken uppgifterna har lämnats om åtgärden, om den registrerade begär det eller om en mera betydande skada eller olägenhet för den registrerade skulle kunna undvikas genom en underrättelse. Någon underrättelse behöver dock inte lämnas, om sekretess hindrar det eller detta är omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats (5 kap. 5 § FRA-PuL).

Att en personuppgift rättas innebär att den ersätts eller kompletteras med korrekta uppgifter. Radering motsvarar det tidigare använda begreppet utplåning.²⁹ Det innebär att uppgiften förstörs så att den inte kan återskapas. Begränsning motsvarar i sin tur det tidigare använda begreppet blockering.³⁰ Med blockering av personuppgifter avsågs en åtgärd som vidtas för att personuppgifterna ska vara förknippade med information om att de är spärrade och om anledningen till spärren. Begränsning av behandling av personuppgifter innebär en markering av lagrade personuppgifter med syftet att begränsa behandlingen av dessa i framtiden.³¹

²⁹ Se prop. 2020/21:224 s. 139.

³⁰ Se prop. 2020/21:224 s. 140.

³¹ Se prop. 2020/21:224 s. 141.

Skadestånd

Den personuppgiftsansvarige ska ersätta den registrerade för den skada och kränkning av den personliga integriteten som orsakats av behandling av personuppgifter i strid med FRA-PuL, föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen eller beslut med stöd av lagen. Ersättningskyldigheten kan, i den utsträckning det är skäligt, jämkas om den personuppgiftsansvarige visar att felet inte berodde på denne (7 kap. 1 § FRA-PuL).

Överklagande

Av 7 kap. 2 § FRA-PuL följer att Försvarets radioanstalts beslut om att inte lämna information till en enskild samt beslut om rättelse, radering, begränsning av behandlingen eller underrättelse till tredje part, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Tillsynsmyndighetens beslut om föreläggande enligt 6 kap. 5 § första stycket 2 FRA-PuL får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (7 kap. 3 § FRA-PuL). Enligt 7 kap. 4 § FRA-PuL får andra beslut enligt lagen inte överklagas.

4 Signalspaning i krig eller krigsfara

4.1 Inledning

4.1.1 Överblick av den säkerhetspolitiska utvecklingen sedan signalspaningslagens tillkomst

I förarbetena till lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunder-
rättelseverksamhet (signalspaningslagen) från mitten av 00-talet be-
dömdes ett enskilt militärt angrepp i alla dess former från en annan
stat mot Sverige som osannolikt under en överskådlig tid, minst en
tioårsperiod. Regeringen konstaterade att de säkerhetspolitiska hoten
var av en annan karaktär än under kalla kriget, och att hoten ofta är
gränsöverskridande, icke-militära och inte sällan utgår från icke-stat-
liga aktörer.¹ Regeringen bedömde ett enskilt militärt angrepp direkt
mot Sverige som osannolikt under en överskådlig tid även i proposi-
tionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140).

I propositionen Försvarspolitik inriktning – Sveriges försvar
2016–2020 (prop. 2014/15:109) konstaterade regeringen att den säker-
hetspolitiska situationen i Europa hade försämrats och att den ryska
ledningen hade visat att den är beredd att använda sin militära för-
måga för att uppnå politiska mål. Ett enskilt militärt väpnat angrepp
direkt mot Sverige bedömdes fortsatt som osannolikt.

Regeringen bedömde i propositionen Totalförsvaret 2021–2025
(prop. 2020/21:30) att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närom-
råde och i Europa hade försämrats över tid. Ett väpnat angrepp mot
Sverige kan inte uteslutas, och det kan inte heller uteslutas att mili-
tära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot
Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk
kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde. I nämnda pro-

¹ Se prop. 2006/07:63 s. 16 f.

position påtalade regeringen vidare att Sveriges säkerhetspolitiska läge också påverkas av hybridhot, cyberattacker och gränsöverskridande terrorism samt klimatförändringarnas effekter på fred och säkerhet.

Ryssland har under flera år visat att landet är berett att använda militärt våld för att nå sina politiska mål, bland annat genom krigen i Georgien 2008 och sedan 2014 i Ukraina, inklusive den olagliga annekteringen av Krim. Den fullskaliga invasionen av Ukraina den 24 februari 2022 utgör ett vidare steg i denna utveckling. Rysslands agerande innebär ett strukturellt och långsiktigt kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge. Det får omfattande och långtgående konsekvenser för Sverige.² Ett krig i Europa, med risk att på kort tid eskalera ytterligare, är i dag en realitet och utgör ett direkt hot mot såväl EU- och Natomedlemmar som andra länder. Ryssland är den dimensionerande motståndaren.³

Enligt Försvarsberedningen utmanar även Kina den globala säkerheten och den regelbaserade världsordningen, vilket kan leda till flera farliga händelseutvecklingar. En kris eller konflikt i Asien skulle få allvarliga konsekvenser för det globala säkerhetsläget, ekonomin och leda till negativa konsekvenser även i Sveriges närområde. Kinesisk verksamhet i form av strategiska uppköp, anskaffning av teknik, särskilda produkter och särskild kunskap kan, enligt Försvarsberedningen, utgöra ett allvarligt hot mot Sverige och svenska intressen. Det finns en mycket hög förmåga hos kinesiska aktörer gällande cyberangrepp och Kina använder dessa för att inhämta information.⁴

Regeringen beslutade den 16 mars 2022 att tillsätta en parlamentarisk arbetsgrupp, under den dåvarande utrikesministerns ledning och med deltagande av den dåvarande försvarsministern, för genomförande av överläggningar om det förändrade säkerhetspolitiska läget till följd av Rysslands aggression mot Ukraina. Arbetsgruppen redovisade den 13 maj 2022 rapporten Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige (Ds 2022:7). I rapporten framhålls att Rysslands agerande innebär att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och övriga Europa på ett väsentligt sätt har försämrats jämfört med den bedömning som gjordes i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30), och att detta kräver att

² Se bl.a. prop. 2022/23:74 s. 8 och Ds 2023:19 s. 113 f.

³ Se Ds 2023:34 s. 15 f.

⁴ Se Ds 2023 :19 s. 109 f. och Ds 2023:34 s. 16.

Sverige stärker försvarsförmågan och fördjupar existerande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten.

Försvarsberedningen gjorde i juni 2023 i rapporten Allvarstid (Ds 2023:19) bedömningen att säkerhetsläget globalt och i Europa härefter har försämrats ytterligare. Enligt Försvarsberedningen kan ett väpnat angrepp mot Sverige inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller ytterligare hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Den antagonistiska hotbilden mot Sverige är bred och blir alltmer komplex. Hoten inkluderar bland annat otillbörlig informationspåverkan, desinformation, påverkansoperationer, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, terrorism och sabotage, hot mot kritisk infrastruktur och utnyttjande av ekonomiska beroenden.⁵

Försvarsberedningen betonade i rapporten Kraftsamling (Ds 2023:34) från december 2023 att det säkerhetspolitiska läget är det allvarligaste sedan andra världskrigets slut.⁶

I april 2024 lämnade Försvarsberedningen slutrapporten Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad (Ds 2024:6). Försvarsberedningen konstaterar i rapporten att allvaret i det allmänna säkerhetspolitiska läget ytterligare har skärpts sedan rapporten Allvarstid lades fram i juni 2023. Samtidigt har Sveriges och Finlands medlemskap i Nato bidragit till att förbättra säkerhetssituationen för Sverige och våra grannländer. Försvarsberedningen konstaterar vidare i rapporten att bedömningen av det säkerhetspolitiska läget är behäftad med ett antal osäkerhetsfaktorer som, enskilda eller samlade, innebär en förhöjd risk för att det säkerhetspolitiska läget snabbt kan försämrats ytterligare med allvarliga konsekvenser för Europas och Sveriges säkerhet. Hotet mot Sverige har ökat sedan juni 2023. I rapporten redogörs bland annat för att Säkerhetspolisen i augusti 2023 höjde terrorhotnivån från förhöjt hot till högt hot, att flera svenska beskickningar utomlands under 2023 blev föremål för olika former av hot och attacker samt att Sverige fortsatt varit föremål för hybridattacker, såsom ett flertal större cyberattacker, och säkerhetsshotande verksamhet från främmande makt.⁷

⁵ Se Ds 2023:19 s. 11.

⁶ Se Ds 2023:34 s. 15.

⁷ Se Ds 2024:6 s. 27 ff.

Medlemskap i Nato

Regeringen fattade den 16 maj 2022 beslut om att Sverige ska ansöka om medlemskap i Nato. Den 5 juli 2022 undertecknade samtliga Natos medlemsländer Sverige anslutningsprotokoll till Nato. Sverige fick därmed status som inbjudet land (invitee). I mars 2023 överlämnade regeringen propositionen om Sveriges medlemskap i Nato till riksdagen.⁸ Samma månad godkände riksdagen Sveriges anslutning till Nato.⁹ I mars 2024 blev Sverige det 32:a medlemslandet i Nato.

4.1.2 Krig, fred och gränsen däremellan

Gränsen mellan krig och fred är inte alltid tydlig (se om begreppen krig och krigsfara i svensk lagstiftning i avsnitt 4.2.1). Gränslandet däremellan benämns ibland som gråzon eller gråzonsproblematik. Försvarsberedningen har konstaterat att en angripare medvetet kan skapa denna problematik genom att agera så nära gränsen för upptäckt som möjligt för att därmed överraska och vilseleda försvararen och undvika beredskapshöjning och andra motåtgärder. Angriparen drar sig inte för att använda olagliga medel. Det kan till exempel handla om att utnyttja kriminell verksamhet, sabotage, skadegörelse eller medveten påverkan i syfte att uppnå politiska och militära målsättningar.¹⁰ Andra begrepp som hybridhot, hybridkrigföring och icke-linjär krigföring förekommer för att beteckna staters eller statsunderstödda aktörers användning av olika medel för att avsiktligt störa samhällets funktionalitet eller påverka opinioner, beslutsfattare och demokratiska processer.¹¹

Ageranden som faller in under begreppen kan förekomma i både freds- och krigstid. Till exempel har Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) beskrivit att en kombination av flera gråzonstaktiker kan utgöra något som skulle kunna benämnas som hybridkrigföring, men hybridkrigföring kan också vara ett påtagligt inslag i en krigssituation. Enligt FOI kan gråzonen ses som ett tillstånd eller ett skede som syftar till att vinna något utan eskalering och/eller att skapa fördelar inför en eventuellt eskalerad situation, dvs. krigsförberedelse. Hy-

⁸ Prop. 2022/23:74.

⁹ Prop. 2022/23:74, bet. 2022/23:UU16, rskr. 2022/23:148.

¹⁰ Se Ds 2017:66 s. 65 ff.

¹¹ Se t.ex. prop. 2020/21:30 s. 61.

bridkrigföring är därmed något som kan förknippas med såväl gråzonen som kriget.¹²

Andra begrepp som bland annat regeringen och Försvarsberedningen använder är väpnat angrepp och säkerhetspolitisk kris. Försvarsberedningen utgår från att det råder höjd beredskap vid säkerhetspolitisk kris.¹³ Att det kan råda höjd beredskap vid en säkerhetspolitisk kris har också Försvarsmakten utgått från.¹⁴ Väpnat angrepp används också i internationella sammanhang, bland annat i fråga om rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan. I internationell humanitär rätt används begreppet väpnad konflikt för att definiera när de humanitärrettsliga regelverken blir tillämpliga. De begrepp som används inom internationell rätt är inte nödvändigtvis liktydiga med krig enligt regeringsformen (se vidare om begreppen i svensk lagstiftning i avsnitt 4.2.1).¹⁵

4.1.3 Andra utredningar

Kommittén om beredskap enligt regeringsformen

Kommittén om beredskap enligt regeringsformen lämnade i november 2023 över betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75). Kommittén hade i uppdrag att utreda vissa grundlagsfrågor hänförliga till hur Sverige styrs i krig och andra kriser.

En del av kommitténs uppdrag handlade om huruvida tillämpningsområdet för regeringsformens bestämmelser om krig och krigsfara är ändamålsenligt utformat. Kommitténs anser att det inte finns anledning att ändra tillämpningsområdet för bestämmelserna om krig och krigsfara i 15 kap. regeringsformen. Det nuvarande tillämpningsområdet bedömer kommittén vara i allt väsentligt ändamålsenligt utformat och tillgodoser de intressen som finns av både flexibilitet och restriktivitet. Reglerna om krig och krigsfara kan tillämpas i relativt många olika fall, utifrån regeringens och riksdagens värdering av de närmare omständigheterna, samtidigt som de aldrig kan sägas bli tillämpliga med automatik.

¹² Se FOI Memo 6338, ”Typfall 5: Utdragen och eskalerande gråzonsproblematik Komplettering av hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar”, 2018-01-31, s. 2 f.

¹³ Se Ds 2017:66 s. 76 och Ds 2019:8 s. 152 f.

¹⁴ Se Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2021–2030, FM2021-7333:1, s. 31.

¹⁵ Se Inger Österdahl, Krig eller fred: Om regeringsformens definition av krig, SvJT 2021 s. 261.

En annan del av uppdraget avsåg regeringens möjligheter att besluta om föreskrifter i allvarliga fredstida kriser. I denna del lämnar kommittén förslag om ett nytt kapitel i regeringsformen som ska göra det möjligt för riksdagen att ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter i allvarliga fredstida krissituationer. Regeringen ges enligt förslaget motsvarande befogenheter som gäller enligt 15 kap. regeringsformen (se avsnitt 4.2.1 nedan) att meddela föreskrifter i ett visst ämne som enligt grundlag annars ska meddelas genom lag. Vad som utgör en allvarlig fredstida krissituation definieras inte i lagtexten. Enligt författningskommentaren avses dock situationer som är av mycket svår karaktär och avviker från det normala. Det kan vara fråga om till exempel svåra naturkatastrofer, ovanligt stora och svårartade olyckor, storskaliga terroristattentat, allvarliga epidemier eller omfattande störningar av kritisk infrastruktur eller försörjningssystem.¹⁶ Kommittén föreslår vidare att regeringen – om ett dröjsmål skulle leda till avsevärt men för angelägna allmänna intressen – ska kunna meddela föreskrifter på hela lagområdet även utan bemyndigande av riksdagen. Av bestämmelserna i det föreslagna kapitlet följer att det ytterst är riksdagen som avgör om det råder en allvarlig fredstida krissituation i grundlagens mening.

Kommittén föreslår även att det i 15 kap. 6 § regeringsformen inför en möjlighet, motsvarande den som föreslås vid allvarliga fredstida kriser, för regeringen att i exceptionella situationer självständigt meddela föreskrifter på lagområdet för krig, krigsfara och anslutande extraordinära förhållanden.

Kommitténs förslag föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Kommitténs betänkande har remitterats och svarstiden gick ut i april 2024.

Underrättelseutredningen

Regeringen beslutade den 26 oktober 2023 direktiv för en utredning om översyn av underrättelseverksamheten (dir. 2023:150). En särskild utredare ska se över underrättelseverksamheten till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet. Utredningen ska enligt direktiven bland annat beskriva den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingens conse-

¹⁶ Se SOU 2023:75 s. 397.

kvenser för svensk underrättelseverksamhet när det gäller dels förutsättningarna för inhämtning, bearbetning, analys och delgivning av underrättelser, dels de behov som finns hos regeringen, andra statliga myndigheter och andra aktörer av relevans för Sveriges säkerhet när det gäller underrättelser till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet. Utredaren ska även bland annat beskriva vilka konsekvenser ett svenskt Natomedlemskap får för underrättelseverksamheten. Underrättelseutredningen (Fö 2023:04) ska redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2024.

4.2 Några utgångspunkter

4.2.1 Översiktligt om nationell reglering i krig m.m.

I Sverige har det sedan lång tid ansetts att man inte bör förlita sig på den s.k. konstitutionella nödrätten, dvs. grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd hotas, kan åsidosätta grundlag och ändå göra anspråk på att handla rättsenligt. Lagstiftaren har i stället valt att i fred utforma en rättslig reglering för kris- och krigssituationer i syfte att uppnå en så god författningsberedskap som möjligt. Utgångspunkten för regelverket är att Sverige ska utgöra en rättsstat även i krig. Regelverket ger rättsliga förutsättningar för samhället att verka enligt förklarade konstitutionella och förvaltningsrättsliga principer för att bland annat underlätta beslutsfattande. Det ger också förutsättningar för staten att kunna ingripa i enskilda individers fri- och rättigheter samt förfoga över resurser som finns i näringslivet för att på så sätt få tillgång till personella och materiella resurser som kan gynna de samlade försvarsanstängningarna. Sammantaget syftar regelverket till att ge legala möjligheter till en betydande nationell kraftsamling för att försvara landet samt för att få samhället att fungera i laga former även under krigsförhållanden.

Regeringsformen

En omställning från freds- till krigssamhället måste vidtas snabbt för att få avsedd verkan. Likaså måste beslut inom den offentliga verksamheten många gånger kunna fattas och verkställas snabbare under

krigsförhållanden än vad som normalt är fallet. Beslutsfattande och viktiga samhällsinstitutioner måste också fungera under krig och krigsfara. I 15 kap. regeringsformen finns bestämmelser som syftar till att skapa en grund för legalt handlande även vid krig och krigsfara.

Begreppen krig och krigsfara är inte definierade i regeringsformen eller i dess förarbeten. Grundlagsberedningen anförde på 1970-talet att det inte var möjligt att vare sig i lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd råder. Beredningen förutsatte dock att regeringsformens bestämmelser om krig alltid ska vara tillämpliga om riket är helt eller delvis ockuperat.¹⁷ Uppgiften att avgöra om krigstillstånd råder vilar enligt beredningen i första hand på regeringen.¹⁸ Enligt beredningen kan den svenska regeringens behörighet att sätta in Försvarsmakten för att möta ett angrepp inte få vara beroende av om angriparen uttryckligen förklarar krig eller betraktar angreppet som krig. Det måste vara regeringens sak att under parlamentariskt ansvar ta ställning till angreppets karaktär och bestämma försvarsinsatsernas omfattning därefter.¹⁹ Departementschefen instämde i beredningens uttalanden i denna del.²⁰ I förarbetena till den reformerade regeringsformen som trädde i kraft 2011 återgav regeringen de tidigare förarbetsuttalandena om begreppen krig och krigsfara, och anförde att det även fortsättningsvis får ankomma på regeringen att under konstitutionellt ansvar tolka begreppet.²¹

I 15 kap. 1 § regeringsformen regleras inkallande av riksdagen vid krig eller krigsfara. Enligt 2 § ska en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe, om riket är i krig eller krigsfara om förhållandena kräver det. Krigsdelegationen har enligt 3 § samma behörighet som riksdagen utom i vissa avseenden. Är riket i krig och kan regeringen till följd av detta inte fullgöra sina uppgifter, kan riksdagen (eller krigsdelegationen) enligt 4 § besluta om bildande av regering och om regeringens arbetsformer.

Regeringens befogenheter i krig och krigsfara regleras i 5 och 6 §§. Kan under krig varken riksdagen eller krigsdelegationen sammanträda, är regeringen enligt 5 § första stycket behörig att fullgöra deras uppgifter. Regeringens behörighet begränsas dock till vad som behövs

¹⁷ Se SOU 1972:15 s. 216 och 349.

¹⁸ Se SOU 1972:15 s. 216.

¹⁹ Se SOU 1972:15 s. 189.

²⁰ Se prop. 1973:90 s. 446 f.

²¹ Se prop. 2009/10:80 s. 204.

för att skydda riket och slutföra kriget. Undantag gäller enligt andra stycket även för stiftande, ändring eller upphävande av grundlagarna, riksdagsordningen och lag om val till riksdagen.

Genom bestämmelsen i 6 § finns en möjlighet för riksdagen att i krigs- och kristider delegera normgivningskompetens till regeringen även i sådana ämnen som anges i bland annat 8 kap. 2 § regeringsformen och där delegation annars är förbjuden. Den ger också stöd för beredskaps- och fullmaktslagarna. Paragrafen gäller inte bara under krig eller krigsfara, utan också om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som landet har befunnit sig i. Vad som är att anse som sådana extraordinära förhållanden har inte definierats i förarbetena till regeringsformen. Av förarbetena till 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap kan dock viss ledning hämtas. I nämnda bestämmelse används utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Det framgår av förarbetena att även om bestämmelserna – också enligt den dåvarande lydelsen av 15 kap. 6 § regeringsformen – skiljer sig åt språkligt överensstämmer bestämmelserna i sak.²² Nedan redogörs närmare för vad som avses med begreppen i lagen om totalförsvar och höjd beredskap.

Regeringens kompetens enligt 6 § omfattar inte att stifta, ändra eller upphäva grundlag, riksdagsordningen och lag om val till riksdagen. Av bestämmelsen framgår att i en lag med ett sådant bemyndigande ska det noga anges under vilka förutsättningar bemyndigandet får utnyttjas.

I 7 § görs undantag från det särskilda förfarandet för rättighetsbegränsande lagstiftning. Det s.k. kvalificerade förfarandet enligt 2 kap. 22 § – som innebär att förslag till lag som är rättighetsbegränsande på yrkande av en riksdagsminoritet kan förklaras vilande under ett år – ska enligt paragrafen inte tillämpas när riket är i krig eller omedelbar krigsfara.

Regeringen får, enligt 8 §, med stöd av riksdagens bemyndigande, delegera regeringens grundlagsenliga uppgifter till annan myndighet. Undantag gäller för de befogenheter som normalt tillkommer riksdagen och som inte kan delegeras till regeringen annat än i krigs- och kristider.

Genom 9 § begränsas svenska organs verksamhet på ockuperat område. Bestämmelsen bygger på idén att det endast är genom organ

²² Se prop. 1992/93 :76 s. 46 f.

som befinner sig i frihet som en folkstyrelse värd namnet är möjlig.²³ Statschefens ställning som representant och symbol för landet som helhet har ansetts få särskild betydelse under krig och krigsfara.²⁴ Syftet med föreskriften i 10 § är att minska möjligheterna för en fiende, som har bemäktigat sig statschefens person, att utnyttja honom eller henne för sina syften.

I 11 § regleras val till riksdagen under krig och krigsfara. Bestämmelsen i 12 § syftar till att möjliggöra en ändamålsenlig reglering av den kommunala beslutsprocessen i händelse av krig m.m.

Regeringen får enligt 13 § sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. Regeringen får uppdraga åt Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater.

En förklaring att riket är i krig får, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande enligt 14 §. Regeringen får enligt 15 § dock ingå överenskommelse om vapenstillstånd utan att inhämta riksdagens godkännande och utan att rådgöra med Utrikesnämnden, om uppskov med överenskommelsen skulle innebära fara för riket.

Enligt 16 § får regeringen sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Svenska väpnade styrkor får i övrigt sändas till andra länder eller sättas in om det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden, eller riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap

I lagen om totalförsvar och höjd beredskap definieras att totalförsvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig och att verksamheten delas upp i dels militär verksamhet (militärt försvar), dels civil verksamhet (civilt försvar).

Av 1 § följer att beredskapen kan höjas för att stärka landets beredskapsförmåga och det finns två beredskapsnivåer; skärpt och högsta

²³ Se prop. 1987/88:6 s. 19 f.

²⁴ Se prop. 1987/88:6 s. 22.

beredskap. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas.

Är Sverige i krig råder högsta beredskap. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Beslut om höjd beredskap får avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Regeringen ska, när förhållandena inte längre råder, besluta att höjd beredskap inte längre ska gälla (3–5 §§).

Av 6 § framgår att beslut om höjd beredskap ska tillkännages på det sätt som regeringen bestämmer. Att beredskapen höjts till skärpt eller högsta beredskap ska tillkännages i enlighet med hur lagar och författningar kungörs samt i ljudradion och television. Om det råder högsta beredskap i hela landet, kan regeringen besluta att detta ska tillkännages även genom beredskapslarm. (9 § förordningen [2015:1053] om totalförsvaret och höjd beredskap). Vid beredskapslarm tillämpas ett flertal lagar omedelbart, däribland förfogandelagen (1978:262) och lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. (13 § förordningen om totalförsvaret och höjd beredskap).

Bestämmelsen i 3 § första stycket lagen om totalförsvaret och höjd beredskap utgör en garanti för att ansträngningarna att försvara landet i ett krigsläge kommer i gång även om regeringen av någon anledning hindras att fatta beslut om beredskapshöjning. Varje myndighet, kommun etc. som kan konstatera att Sverige befinner sig i krig har att handla som om beslut om högsta beredskap fattats. Som huvudregel bör man dock ha att räkna med att regeringen vid ett krigsutbrott på något sätt ger till känna att Sverige kommit i krig.²⁵

I förarbetena har begreppen i nuvarande 3 § till viss del definierats. Det anges att med att Sverige befinner sig i krigsfara avses att ett fientligt angrepp på landet bedöms vara förestående. Med utomordentliga förhållanden på grund av att det är krig utanför Sveriges gränser avses att det svenska samhället drabbas av kraftiga påkänningar och störningar på grund av ett krig som vi inte tar del i, till exempel att landet får ta emot stora strömmar av flyende eller att försörjningsläget blir ansträngt på grund av avspärning. Sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, som motiverar beslut om beredskapshöjning, kan exempelvis

²⁵ Se prop 1992/93:76 s. 46.

vara att försörjningsläget är ansträngt, att viktiga samhällsfunktioner är utslagna på grund av krigshandlingar eller att det i landet finns stora skaror av utlänningar som söker skydd här. Vidare anfördes i förarbetena att högsta beredskap bör användas, förutom vid krig då den inträder automatiskt, när landet befinner sig i krigsfara, dvs. när risken för ett fientligt angrepp bedöms vara överhängande eller i andra situationer då samhällsfunktionerna utsätts för extrema påfrestningar, exempelvis efter ett krig där landet drabbats av omfattande förstörelse till följd av krigshandlingar.²⁶

Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Lagen innehåller bestämmelser om organisation och verksamhet i kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara.

Lagens materiella regler i 5–37 §§ blir tillämpliga automatiskt om riket är i krig. Om krigsfara eller utomordentliga förhållanden som är föranledd av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i råder kan regeringen föreskriva att 5–37 §§ ska tillämpas från en viss tidpunkt. I det fallet måste också föreskriften underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Föreskriften upphör att gälla om den inte underställs i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader. När bestämmelserna tillämpas gäller inte längre bestämmelser i andra lagar och författningar som avviker från det som anges i lagen (2 och 3 §§).

Bestämmelser om kommunerna finns i 5–10 §§ och innehåller bland annat regler om förenklat beslutsfattande och förfaranden samt att kommunstyrelsen, i ärenden som inte kan anstå, får besluta i stället för fullmäktige med vissa undantag.

Bestämmelser om förvaltningsmyndigheterna finns i 11–16 §§. Regeringen får bland annat föreskriva att en myndighets uppgifter inte ska fullgöras, eller föras över till en annan myndighet eller en domstol samt att personalen som tjänstgör ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna. Regeringen kan vidare överlåta

²⁶ Se prop 1992/93:76 s 46 f.

sina befogenheter till statliga förvaltningsmyndigheter respektive beslutande kommunala församlingar och förvaltningsmyndigheter.

I fråga om statliga förvaltningsmyndigheter får regeringen föreskriva bland annat att myndighet får ha sin verksamhet helt eller delvis på annan ort samt att en myndighets beslut får fattas i annan sammansättning, med ett mindre antal ledamöter eller i en annan ordning. Av 4 § förordningen (1988:1215) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. framgår att en statlig förvaltningsmyndighet får föreskriva eller i särskilda fall besluta om avvikelser från bestämmelser om den sammansättning, det antal ledamöter eller den ordning som föreskrivits för att avgöra ärenden. Myndigheten får, för att kunna fullgöra sina uppgifter, även bestämma om avvikelser från andra föreskrifter som styr myndighetens arbetssätt om föreskrifter beslutats på annat sätt än genom lag.

Av 6 § förordningen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. framgår att en statlig förvaltningsmyndighet ska anmäla till regeringen om myndigheten finner att dess egna eller en underställd myndighets arbetsuppgifter bör övertas av en annan inte underställd myndighet. Centrala förvaltningsmyndigheter beslutar också enligt 8 § samma förordning själva om de som tjänstgör i myndigheten eller en underställd myndighet ska tjänstgöra i andra anställningar eller uppdrag hos det allmänna.

I 17–28 §§ finns bestämmelser om domstolarnas organisation och verksamhet samt bestämmelser som innebär att processföringen kan förenklas eller förändras på olika sätt. Regeringen får bland annat föreskriva att en domstol ska ta över uppgifter som ankommer på en annan domstol av samma slag och att en innehavare av en ordinarie domaranställning ska fullgöra domaranställning vid annan domstol. Regeringen får också föreskriva att uppgifter som ankommer på en domstol, som inte är en allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol, inte ska fullgöras eller fullgöras av en annan domstol.

De avslutande bestämmelserna 29–37 §§ är gemensamma, varav 32–36 §§ även gäller för regeringen. Det är bland annat fråga om bestämmelser om tid för överklagande och omprövning, tid för ansökan av extraordinära rättsmedel samt delgivning.

Förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap är alla statliga myndigheter skyldiga att beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. Myndigheterna ska också planera för att kunna fortsätta verksamheten så långt som möjligt även under höjd beredskap. Vissa myndigheter har ett särskilt ansvar för den fredstida krisberedskapen samt inför och vid höjd beredskap. Dessa myndigheter är så kallade beredskapsmyndigheter och ska enligt förordningen ha god förmåga att genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap.

4.2.2 Skyddet för den personliga integriteten

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot bland annat husrannsakan och liknande intrång, undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse samt hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Enligt andra stycket är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Fri- och rättigheter enligt 2 kap. 6 § regeringsformen kan begränsas endast genom lag. Riksdagen får avseende sådana fri- och rättigheter bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om när en lag ska träda i kraft och när delar av en lag ska börja eller upphöra att tillämpas. (2 kap. 20 § regeringsformen). Begränsning av fri- och rättigheter får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar (2 kap. 21 § regeringsformen). För utländska medborgare som är bofasta i riket gäller att särskilda begränsningar i dessa rättigheter får göras genom lag (2 kap. 25 § regeringsformen).

I krig eller omedelbar krigsfara ska det kvalificerade förfarandet enligt 2 kap. 22 § första stycket regeringsformen – som innebär att förslag till lag som är rättighetsbegränsande på yrkande av en riksdags-

minoritet kan förklaras vilande under ett år – inte tillämpas (15 kap. 7 § regeringsformen).

Europakonventionen

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som lag i Sverige. En lag eller föreskrift får enligt 2 kap. 19 § regeringsformen inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Enligt artikel 8 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rätt annat än med stöd av lag och om det är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till bland annat den nationella och allmänna säkerheten. För att en inskränkning av konventionsrättigheten i artikel 8 ska vara tillåten ska den ha stöd i lag. Lagen ska vara tillgänglig för den som berörs av åtgärden och den ska vara så preciserad att inskränkningarna är förutsebara. En inskränkning måste vidare vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle, dvs. det ska finnas ett angeläget samhälleligt behov och inskränkning måste vara proportionerlig i förhållande till det syfte som ska tillgodoses genom den.

Av artikel 15 följer att under krig eller i annat allmänt nödläge som hotar nationens existens får en konventionsstat avvika från sina skyldigheter enligt konventionen. Europadomstolens praxis har till stor del rört åtgärder mot terrorism och inre oroligheter. Det framgår dock att bestämmelsen i regel är tillämplig på exceptionella kris- eller nödsituationer som påverkar hela befolkningen och utgör ett hot mot det organiserade livet i det samhälle som staten består av. Även en situation som bara berör en viss region eller del av ett land kan omfattas. Konventionsstaterna anses ha ett relativt stort men inte obegränsat utrymme att själva avgöra om den egna nationens existens hotas av ett allmänt nödläge.²⁷ En stat får endast göra avvikelser i den utsträckning som det är oundgängligen nödvändigt med hänsyn till situationens krav och under förutsättning att dessa åtgärder inte strider mot dess övriga förpliktelser enligt den internationella rätten. Avvikelse får aldrig ske beträffande rätten till liv utom såvitt gäller dö-

²⁷ Se Europadomstolen, Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency, 31 augusti 2022. Se även Hans Danelius m.fl. Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2023, 6:e uppl., s. 56 ff.

dande genom lagliga krigshandlingar (artikel 2), förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (artikel 3), förbudet mot slaveri och tvångsarbete (artikel 4) samt förbudet mot straffdom utan stöd i lag och mot straffrättslig retroaktivitet (artikel 7). Om en stat gör avvikelser från konventionen enligt artikel 15 ska Europarådets generalsekreterare underrättas om de åtgärder som vidtagits och om skälen för dessa samt när åtgärderna upphört att gälla och konventionens bestämmelser åter blivit fullt tillämpliga.

Europarådets dataskyddskonvention

Sverige har ratificerat Europarådets konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (ETS 108), den s.k. dataskyddskonventionen. Konventionen, som Sverige har ratificerat och som trädde i kraft den 1 oktober 1985, kompletteras av ett antal av Europarådets ministerkommitté antagna icke-bindande rekommendationer.²⁸ Dataskyddskonventionen brukar ses som en precisering av artikel 8 i Europakonventionen och syftar till att säkerställa respekten för grundläggande fri- och rättigheter (artikel 1 i dataskyddskonventionen).

Dataskyddskonventionen tar sikte på behandling av personuppgifter i automatiserade personregister och automatiserad personuppgiftsbehandling i allmän och enskild verksamhet. Personuppgifterna ska enligt konventionen inhämtas och behandlas på ett korrekt sätt och de ska vara relevanta med hänsyn till ändamålet (artikel 5). Vissa kategorier av personuppgifter får inte behandlas genom automatiserad databehandling om inte den nationella lagstiftningen ger ett ändamålsenligt skydd. Till sådana kategorier hör personuppgifter som avslöjar ras, politisk tillhörighet, religiös tro eller övertygelse i övrigt, sexualliv samt uppgifter om brott (artikel 6). Dataskyddskonventionen reglerar även enskildas rätt att veta att information lagras om honom eller henne och rätten att vid behov få den korrigerad (artikel 8). Restriktioner när det gäller rättigheterna i konventionen är endast möjliga när det handlar om ett överordnat intresse, såsom statens säkerhet eller försvar (artikel 9). Enligt artikel 10 i dataskyddskonventionen, som även omfattar personuppgiftsbehandling som rör

²⁸ Dataskyddskonventionen gäller för Europarådets 47 medlemsstater, men även Argentina, Kap Verde, Marocko, Mauritius, Mexiko, Senegal, Tunisien och Uruguay är parter till konventionen.

nationell säkerhet, åtar sig konventionsstaterna att införa lämpliga sanktioner och rättsmedel för överträdelser av sådana bestämmelser i den nationella lag genom vilka de grundläggande principer för dataskydd som har angetts i konventionen har genomförts. Konventionen anger dock inte vilka krav som ställs på sådana sanktioner.

Europarådets ministerkommitté antog år 2001 ett tilläggsprotokoll till dataskyddskonventionen (ETS 181). Tilläggsprotokollet innehåller bestämmelser om tillsynsmyndigheter och överföring av personuppgifter till länder som inte är bundna av konventionen. Tilläggsprotokollet, som Sverige har ratificerat, trädde i kraft den 1 juli 2004. Av protokollet framgår bland annat att varje konventionsstat ska se till att en eller flera myndigheter ansvarar för att kontrollera att de åtgärder respekteras som inom dess nationella lagstiftning ger verkan åt de principer som anges i konventionen. Tilläggsprotokollet innehåller vidare bestämmelser som anger att konventionsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att överföring av personuppgifter till ett land som inte är konventionspart bara får ske om landet i fråga säkerställer en adekvat skyddsnivå för uppgifterna.

Det grundläggande skyddet vid automatiserad behandling av personuppgifter inom EU regleras numera främst genom dataskyddsförordningen.²⁹ Dataskyddskonventionen är dock alltså relevant, särskilt vid behandling av personuppgifter på områden som inte omfattas av EU:s kompetensområde, till exempel allmän säkerhet och försvar.

Efter en genomförd översyn av dataskyddskonventionen antog Europarådets medlemsstater den 18 maj 2018 ett ändringsprotokoll till konventionen (CETS 223). Ändringsprotokollet träder i kraft när det har ratificerats av Europarådets samtliga 47 medlemsstater. Ändringsprotokollet tillåter också ett delvis ikraftträdande inom en mindre grupp och efter fem år från den dag då det öppnades för undertecknande. Sverige har undertecknat ändringsprotokollet, som i juni 2024 hade ratificerats av 28 medlemsstater.³⁰

Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling regleras i bland annat lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt, vilket utredningen närmare redogör för i avsnitt 3.3.9.

²⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

³⁰ Europarådet, Chart of signatures and ratifications of Treaty 223, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list>, [2024-06-26].

EU-stadgan

Av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, förkortad EU-stadgan, framgår att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Sådana uppgifter ska behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs (artikel 8). EU-stadgan är rättsligt bindande för medlemsstaterna vid tillämpning av unionsrätten. Stadgan är således inte tillämplig på nationell lagstiftning inom områden där EU inte har lagstiftningskompetens.

EU:s dataskyddsförordning

Sedan den 25 maj 2018 utgör EU:s dataskyddsförordning grunden för generell personuppgiftsbehandling inom EU. Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater men förutsätter och möjliggör samtidigt kompletterande och specificerande nationella bestämmelser av olika slag. Behandling av personuppgifter som sker inom verksamhet som inte omfattas av EU-rätten, till exempel försvar och nationell säkerhet, är uttryckligen undantagna från tillämpningsområdet (artikel 2).

Utöver dataskyddsförordningen gäller sedan den 25 maj 2018 även lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen gäller även vid behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten (1 kap. 2 § dataskyddslagen). Särskilda undantag inom detta utvidgade tillämpningsområde har gjorts för bland annat lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (1 kap. 3 § dataskyddslagen).

4.2.3 Ansvarsprincipen

En grundläggande princip inom det svenska totalförsvaret är den s.k. ansvarsprincipen. Den innebär att strukturer som gäller i fred så långt som möjligt även ska upprätthållas vid höjd beredskap. Det som är väl inarbetat i vardagen har också förutsättningar att fungera under ansträngda förhållanden. I den svåra situation som uppstår när samhället ska hantera en allvarlig kris eller ytterst försvara sig mot ett väpnat angrepp behöver samhället därför så långt som möjligt undvika att ändra ledningsförhållanden, organisation och arbetssätt. Principen har funnits som en vägledande princip inom det svenska totalförsvaret sedan åtminstone i början av 1980-talet.

Likhetsprincipen är en tillämpning av ansvarsprincipen som innebär att en verksamhets organisering och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämma i fred, kris och krig. Vissa avvikelser kan dock vara nödvändiga.

Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Den ledningsnivå som närmast berörs av ett akut krisförlopp ska alltså normalt svara för ledningen av de åtgärder som krävs för att hantera krisen på ett effektivt sätt.

4.3 Avgränsning av utredningens fortsatta arbete

Som framgår ovan är utgångspunkten att verksamheter i så stor utsträckning som möjligt ska ha samma strukturer i fredstid som under krigsförhållanden. Den s.k. författningsberedskapen kan tillämpas först vid krigsförhållanden och huruvida sådana förhållanden råder är i slutändan en fråga för regeringen. Regeringsformens möjlighet för riksdagen att delegera normgivningskompetens till regeringen enligt 15 kap. 6 § regeringsformen utgör således enligt utredningen en ram i fråga om under vilka förutsättningar det finns möjlighet att göra avsteg från de grundläggande förutsättningarna för när och hur signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får bedrivas. Det är vidare först under sådana likande förhållanden som en konventionsstat enligt Europakonventionen kan avvika från sina skyldigheter enligt konventionen.

Mot denna bakgrund är det enligt utredningen mest lämpligt att närmare analysera och bedöma vilka åtgärder som är nödvändiga för att Försvarets radioanstalt ska kunna bedriva en effektiv och ända-

målsenlig signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig eller krigsfara. En del av de konsekvenser som ett försämrat säkerhetsläge kan föra med sig, till exempel vid en säkerhetspolitisk kris som inte innefattar beslut om höjd beredskap, kommer Försvarets radioanstalt således med denna bedömning behöva möta inom ramen för den befintliga signalspaningslagstiftningen.

De förslag om regeringens befogenheter i allvarliga fredstida kriser som Kommittén om beredskap enligt regeringsformen lämnat i betänkandet Stärkt konstitutionell beredskap (SOU 2023:75) innebär att regeringen också i andra typer av situationer kan få en motsvarande normgivningskompetens delegerad till sig av riksdagen. Om kommitténs förslag träder i kraft kan det finnas skäl att se över hur signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas i sådana situationer.

4.4 Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i ett allvarligt försämrat säkerhetsläge

Regeringen anförde i Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) att Sverige vid en säkerhetspolitisk kris, konflikt eller krig i närområdet kan Sverige bli utsatt för en kombination av olika maktmedel där också militära operationer utgör en komponent. I en sådan situation går det inte att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige. Ett väpnat angrepp kan för angriparen syfta till att använda svenskt territorium för egna militära ändamål eller förneka en annan stat tillgång till svenskt territorium. En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå en annan part i konflikten. Sverige behöver i sig inte vara huvudmålet för angriparen.³¹

I rapporten Kraftsamling (Ds 2023:34) från december 2023 anför Försvarsberedningen att det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato.³²

³¹ Se prop. 2020/21:30 s. 84.

³² Se Ds 2023:34 s. 21.

Försvarsberedningen anför i rapporten *Stärkt försvarsförmåga, Sverige som allierad* (Ds 2024:6), som lämnades i april 2024, att den nationella totalförsvarsförmågan ska inriktas mot att enskilt och med allierade försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp. Totalförsvarets måste dimensioneras för att möta ett väpnat angrepp. I händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar att kraftsamlas till det militära försvaret. Det militära och det civila försvaret ska, enligt Försvarsberedningen, inom ramen för ett sammanhållet totalförsvar, förbereda och planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Inom ramen för de tre månaderna ska det planeras för att riket är i krig och att krigshandlingar pågår såväl på annat allierat territorium som på svenskt territorium. Det ska förutsättas att Nordatlantiska rådet åberopat artikel 5 i nordatlantiska fördraget och att regeringen beslutat om högsta beredskap. De tre månaderna ska ge samhället tid för omställning till krigstida förhållanden.³³

Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet 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 till exempel 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 till exempel kvarvarande oupptäckta hot.

Vikten av försvarsunderrättelser framhålls bland annat i propositionen *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30). Regeringen uttalade bland annat att försvarsunderrättelser är viktiga för att utveckla krigsorganisationen och övriga förmågor på ett ändamålsenligt sätt och för att regeringen i rätt tid ska kunna fatta beslut om ex-

³³ Se Ds 2024:6 s. 99 och 107.

empelvis beredskapshöjande åtgärder. Förvarsunderrättelseverksamheten bidrar också till Förvarsmaktens operativa förmåga genom att information om andra aktörer kan användas för både taktiska och strategiska avvägningar och prioriteringar. Förmågan att agera på underrättelser är en viktig del i utvecklingen av totalförsvaret, särskilt avseende förmågan att hantera hybridhot. Förvarsunderrättelseverksamheten måste, enligt regeringen, vara organiserad på sådant sätt att den långsiktigt upprätthåller tillräcklig beredskap, kan ge förvarning och uthålligt förmår följa ett kris- eller krigsförlopp. Ett gott informations- och underrättelseläge är en förutsättning för att regeringen ska kunna agera förutseende och besluta om rätt åtgärder vid säkerhetspolitiska kriser. På så sätt bidrar underrättelseverksamheten till totalförsvarets krigsavhållande förmåga.³⁴

Även Förvarsberedningen uttalar sig om vikten av förvarsunderrättelser och anför bland annat att relevanta förvarsunderrättelser som inkommer i rätt tid till rätt mottagare är en nödvändig förutsättning för att kunna värdera och hantera den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde liksom i andra relevanta delar av världen.³⁵ Vidare anför Förvarsberedningen att förutsättningarna för förvarsunderrättelsemyndigheterna skiljer sig åt mellan situationer då det råder fred och i situationer med höjd beredskap och krig. Vid höjd beredskap och krig ändras fokus och underrättelseverksamheten koncentreras i tid och rum. I krig förskjuts också verksamhetens inriktning från att ge förvarning till att stödja de politiska och militära beslutsprocesserna under pågående krigshandlingar. Denna verksamhet måste kunna bedrivas trots omfattande störning och påfrestningar.³⁶

4.4.1 Särskilt om signalspaning i krig och krigsfara

Försvarets radioanstalts signalspaning i förvarsunderrättelseverksamhet är av stor betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och förvarspolitik i fredstid och kommer även vara av stor vikt för det fall Sverige skulle befinna sig i krig eller krigsfara. Det försämrade säkerhetspolitiska läget de senaste åren har bland annat inneburit att Försvarets radioanstalt fått en ökad mängd förfrågningar från sina

³⁴ Se prop. 2020/21:30 s. 154.

³⁵ Se Ds 2024:6 s. 202.

³⁶ Se Ds 2024:6 s. 205.

uppdragsgivare.³⁷ I händelse av krig eller krigsfara kommer det finnas ett än större behov av rapportering till regeringen och andra berörda myndigheter. Det får också anses sannolikt att det kommer finnas ett krav på en mer skyndsam rapportering. Även i tiden innan krig eller krigsfara råder finns det krav på ett gott informations- och underlättelseläge för att regeringen ska kunna agera förutseende, till exempel genom att fatta beslut om beredskapshöjningar och andra motåtgärder innan Sverige utsätts för ett angrepp.

Såväl tillståndsförfarandet, som utförs av Försvarsunderrättelse-domstolen, som verkställigheten av tillstånd, som utförs av Statens inspektion av försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) är enligt lagstiftningen centrala förutsättningar för att Försvarets radioanstalt ska kunna inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning. Om någon av dessa verksamheter inte skulle fungera i en krigssituation riskeras i förlängningen hela Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet, vilket kan innebära betydande men för Sveriges förmåga att till exempel försvara sig mot främmande makt. Försvarets radioanstalts verksamhet omgärdas, i likhet med all försvarsunderrättelseverksamhet, av sträng sekretess. Mot bakgrund av detta är det i princip endast de organ som i fredstid utför uppgifter enligt signalspaningslagen som har förmåga att utföra dem också i krigstid. Enligt utredningen är det en sårbarhet i krig och krigsfara, och skulle kunna innebära svårigheter i fråga om Försvarets radioanstalts förmåga att effektivt och ändamålsenligt fullgöra sitt uppdrag rörande signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Internationella samarbeten är av avgörande betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och i övrigt vid kartläggning av yttre hot mot landet. Betydelsen kommer inte att minska i händelse av krig eller krigsfara. Även inom ramen för det internationella samarbetet kan det komma att finnas behov av ett mer skyndsamt agerande och beslutsfattande. Vid överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands ska Försvarets radioanstalt göra en bedömning av om en mottagare kan garantera tillräckligt skydd för uppgifterna. Den tid som denna prövning kan ta skulle under krigsförhållanden kunna komma att innebära svårigheter i fråga om möjligheten att bedriva en effektiv signalspaningsverksamhet under sådana förhållanden.

Om Sverige är i krig eller i krigsfara kan det bli aktuellt för Försvarets radioanstalt att göra andra prioriteringar mellan uppdragsgiv-

³⁷ Se Försvarets radioanstalts årsrapport för år 2023.

arnas inriktningar. Den ordinarie fredstida lagstiftningen tillåter vidare inte andra än några få, särskilt angivna myndigheter att inrikta signalspaningsverksamheten. Det kan inte i fredstid fullt ut förutses var behoven av inriktningsrätt kan finnas i krigstid.

I händelse av krig eller krigsfara kan Sveriges suveränitet och territoriella integritet kränkas. Signaler i elektronisk form får – utom i vissa särskilda undantagsfall – inte inhämtas mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige. I händelse av krig eller krigsfara är det rimligt att anta att fiendestaten kan komma att bedriva fientlig verksamhet i Sverige som utgör hot mot Sveriges suveränitet och territoriella integritet med utgångspunkt även från icke militära plattformar och strukturer. Utredningen kan konstatera att detta innebär att det finns en risk att förbudet innebär begränsningar för Försvarets radioanstalt möjligheter att bedriva en effektiv signalspaning under krigsförhållanden.

4.4.2 Ett svenskt Natomedlemskaps eventuella konsekvenser för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Nato har ingen egen signalspaningsförmåga, utan signalspaning utgör en nationell resurs som varje medlemsland råder över. Det är upp till varje enskilt medlemsland att avgöra på vilket sätt landets signalspaningsresurser och dess leveranser ska eller inte ska bidra till att möta Natos underrättelsebehov. Av den svenska signalspaningslagstiftningen följer att Nato inte kan inrikta Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet.

Försvarets radioanstalt har tidigare upplyst om att myndigheten inte bedömer att det finns behov av några lagstiftningsåtgärder endast med anledning av ett svenskt Natomedlemskap.³⁸ Försvarets radioanstalt gör alltså samma bedömning. Utredningen anser därför att det inte inom ramen för uppdraget finns behov av att göra några särskilda överväganden med anledning av att Sverige är medlem i Nato.

I sammanhanget kan upplysas om att Underrättelseutredningen (Fö 2023:04) har i uppdrag att bland annat beskriva konsekvenserna av ett svenskt Natomedlemskap för underrättelseverksamheten.

³⁸ Se SOU 2023:51 s. 68.

4.5 Reglering av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig och krigsfara

4.5.1 En ny lag som reglerar signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig och krigsfara

Förslag: En särskild lag bör reglera vissa frågor om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet om Sverige är i krig eller krigsfara.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens bedömning är att signalspaningslagstiftningen i stor utsträckning är effektiv i både freds- och krigstid. Det gäller bland annat i fråga om för vilka ändamål som signalspaning får bedrivas, störningsskyldighet och rapportering. På vissa områden innebär dock lagstiftningen att signalspaningsverksamheten inte kan bedrivas på det effektiva sätt som krävs under de särskilda förhållanden som gäller vid krig eller krigsfara.

Utredningen bedömer således att det i viss utsträckning finns behov en särreglering av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet om Sverige är i krig eller krigsfara för att signalspaningen ska kunna utföras effektivt även under sådana förhållanden. För att skapa en ökad tydlighet och förståelse för regleringen bör det införas en ny lag. Det är vidare lämpligt att regleringen görs i en egen lag mot bakgrund av att utredningen föreslår bestämmelser som gör avsteg från såväl signalspaningslagen som lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (FRA-PuL). Det är enligt utredningen lämpligt och ändamålsenligt att i den föreslagna lagen använda samma terminologi och begrepp som används i signalspaningslagen och FRA-PuL. Därutöver bör i den föreslagna lagen hänvisning ske till signalspaningslagen i fråga om vilka myndigheter som är signalspaningsmyndighet respektive kontrollmyndighet.

Det huvudsakliga fokuset i krig eller krigsfara är den nationella säkerheten och att skydda civilbefolkningen. De avvikelser från den ordinarie lagstiftningen som utredningen föreslår innebär till viss del avsteg från åtgärder som är avsedda att skydda den personliga integriteten. Samtidigt syftar utredningens förslag till att tillgodose att

Försvarets radioanstalt fortsatt i krig eller krigsfara kan utföra sitt uppdrag på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Genom att Försvarets radioanstalt kan fortsätta att bedriva sin signalspaningsverksamhet, kan myndigheten bidra till den nationella säkerheten och till att skydda civilbefolkningen. Utredningen anser att de åtgärder som utredningen föreslår är nödvändiga för att uppnå detta syfte.

4.5.2 Tidpunkt för tillämpning

Förslag: Lagen ska tillämpas utan särskilt beslut för det fall Sverige är i krig.

Regeringen får meddela föreskrifter om att bestämmelserna, helt eller delvis, ska tillämpas om Sverige är i krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i.

Regeringens föreskrift om att bestämmelserna ska tillämpas ska underställas riksdagen.

När det inte längre föreligger sådana förhållanden som medför att lagen kan tillämpas ska regeringen föreskriva att de särskilda beredskapsbestämmelserna i lagen inte längre ska tillämpas.

Skälen för utredningens förslag

Det finns fullmaktslagar på flera områden och de har i stor utsträckning utformats i fråga om dess tillämpning på liknande vis. Grund för fullmaktslagarna är 15 kap. 6 § regeringsformen. Riksdagen kan enligt bestämmelsen – om Sverige är i krig eller krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i – delegera normgivningskompetens till regeringen som genom förordning kan meddela föreskrifter i ett visst ämne som annars ska meddelas genom lag. I stället för extraordinära förhållanden förekommer i äldre fullmaktslagar hänvisning till utomordentliga förhållanden, vilket var den terminologi som användes i regeringsformen före 2011. Ändringen i regeringsformen är endast språklig.³⁹

³⁹ Se prop. 2009/10:80 s. 298.

Fullmaktslagar kan vara konstruerade så att de träder i tillämpning utan särskilt beslut i händelse av krig, medan det i andra situationer krävs att regeringen föreskriver att de ska tillämpas. I till exempel lagen om totalförsvar och höjd beredskap anges att högsta beredskap råder om Sverige är i krig. Om det råder krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Ett sådant beslut kan gälla i hela eller delar av landet.

Utredningen anser att det är lämpligt att den föreslagna lagen i fråga om dess tillämpning utformas på ett sätt som överensstämmer med annan lagstiftning som ska tillämpas i krig och krigsfara. Utredningen föreslår därför att lagen ska tillämpas utan särskilt beslut om Sverige är i krig. Den bör också träda i omedelbar tillämpning vid beredskapslarm. Vid krigsfara eller om det råder extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i ska lagen helt eller delvis tillämpas om regeringen föreskriver det. Det får, vilket uttryckts i tidigare förarbeten, anses vara en fördel att regeringen så långt som det är möjligt särskilt ska ta ställning till fullmaktslagens tillämpning.⁴⁰ Det framstår inte som lämpligt att inom ramen för detta betänkande exemplifiera under vilka förhållanden eller i vilka situationer som den föreslagna lagen kan bli tillämplig.

I likhet med vad som gäller enligt flera andra fullmaktslagar, och med hänsyn till den befogenhet som tillkommer regeringen, bör en föreskrift om att bestämmelser i lagen ska tillämpas underställas riksdagen för prövning inom en månad. Därigenom möjliggörs en parlamentarisk kontroll av de åtgärder som regeringen vidtar.

Regeringen bör förordna om att lagens bestämmelser inte längre ska tillämpas när krig eller krigsfara inte längre råder. Regeringen bör även föreskriva att eventuella förordningar som meddelats med stöd av bemyndigande i lagen inte längre ska gälla. Lagen bör inte upphöra automatiskt eftersom det kan krävas en övergångsperiod för att övergå till normala förhållanden, till exempel för att Försvarsunderrättelse-domstolen och Siun ska kunna återgå till ordinarie verksamhet. Det

⁴⁰ Se prop. 1987/88:6 s. 39 i fråga om tidpunkt för tillämpning av lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

är dock självklart av stor vikt att återgången kan ske så snabbt som möjligt. Motsvarande gäller enligt andra fullmaktslagar.⁴¹

4.5.3 Inhämtnings omfattning

Förslag: Signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige får inhämtas om sådan inhämtning är av betydelse för att hantera yttre hot mot Sveriges säkerhet.

Skälen för utredningens förslag

Nuvarande reglering

Enligt 2 a § första stycket signalspaningslagen får inhämtning inte avse signaler mellan en avsändare och en 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. Kravet på förstöring gäller även i fråga om upptagningar och uppteckningar som signalspaningsmyndigheten har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete. I andra stycket medges att inhämtning av inhemsk trafik får ske för dels signaler som utväxlas automatiskt mellan tekniska system i sådana fall där signalerna inte innehåller personuppgifter, dels signaler som sänds från eller till utländsk militär personal, utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon.

Försvarets radioanstalts behov av inhämtning av inhemska signaler i vissa särskilda situationer

Försvarsunderrättelseverksamhet får enligt 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet endast avse utländska förhållanden. Det gäller även för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, och även i händelse av krig eller krigsfara.

⁴¹ Se t.ex. 3 § förfogandelagen, 3 § lagen om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. och 5 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap.

I händelse av krig eller krigsfara kan fientlig verksamhet komma att ske på svenskt territorium. I fråga om signaler som sänds från eller till utländsk militär personal, utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon är den nuvarande lagstiftningen tillämplig även i en krigssituation. Annan fientlig verksamhet på svenskt territorium omfattas dock inte. Det vill säga att om främmande makt bedriver fientlig verksamhet mot Sverige på svenskt territorium som inte omfattas av de situationer som anges ovan får inhämtning av sådana signaler inte ske. I händelse av krig eller krigsfara är det rimligt att anta att fiendestaten kan komma att bedriva fientlig verksamhet i Sverige som utgör hot mot Sveriges suveränitet och territoriella integritet med utgångspunkt även från icke militära plattformar och strukturer. Sådan fientlig verksamhet kan ha sin utgångspunkt inom exempelvis politiska och diplomatiska, psykologiska och informationsmässiga, underrättelseinhämtande och krigsförberedande åtgärder. Begränsningar inom ovan i händelse av krig eller krigsfara utgör en uppenbar risk för hinder mot en effektiv signalspaning i fråga om att till exempel kartlägga främmande makts agerande, avsikt och svensk förmåga att upptäcka hot.

I Norge finns en möjlighet att använda inhämtningsmetoder mot personer i Norge i liknande situationer. Norska lag om Etterretningstjenesten reglerar den norska utrikesunderrättelsetjänstens verksamhet och trädde i kraft i juni 2020. Lagstiftningen är således förhållandevis ny. Inhämtningsmetoder får som huvudregel inte användas mot personer i Norge, med undantag för utländska och statslösa personer i Norge som handlar för en främmande stats eller statsliknande aktörs räkning. Möjlighet till undantag finns också om Norge är i krig, krig hotar eller Norges oberoende eller säkerhet är i fara. Kungen kan under sådana förhållanden besluta att utrikesunderrättelsetjänsten – utan hinder av förbudet att använda inhämtningsmetoder mot personer i Norge – får inhämta uppgifter som är av betydelse för Försvarens förmåga att hantera fientlig militär verksamhet.⁴² I förarbetena anges att det till exempel kan finnas behov av att inhämta information om norska personer bland annat för att få information om norska personer som bör evakueras eller som interagerar med fiendestaten.⁴³

⁴² § 4–1 och § 4–2 första och andra stycken lag om Etterretningstjenesten.

⁴³ Se prop. 80 L (2019–2020) s. 54.

Inhämtning av inhemsk trafik får ske om det är av betydelse för att hantera yttre hot mot Sveriges säkerhet

Utredningen anser att det i händelse av krig eller krigsfara bör finnas utrymme att under vissa särskilda förutsättningar inhämta inhemska signaler för att kunna hantera annan fientlig verksamhet på svenskt territorium. dvs. inhämtning av signaler som inte träffas av 2 a § andra stycket signalspaningslagen. Möjlighet att inhämta sådana signaler skulle kunna bidra till Sveriges förmåga att till exempel upptäcka hot och värna den territoriella integriteten. För att möjliggöra sådan inhämtning föreslår utredningen att det införs en bestämmelse om att signaler i elektronisk form som sänds mellan en mottagare och en avsändare i Sverige får inhämtas om inhämtning är av betydelse för att hantera yttre hot mot Sveriges säkerhet.

Med uttrycket ”yttre hot” klargörs att det är fråga om företeelser från främmande makt eller annan antagonistisk aktör. Utredningens förslag innebär således inte en möjlighet för allomfattande signalspaning av signaler som överförs i elektronisk form i Sverige. Uttrycket ”yttre hot” klargör också gränsen mot de brottsbekämpande och brottsutredande verksamheterna. Bestämmelsen om att inhemsk trafik inte får inhämtas syftar bland annat till att tydliggöra gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsutredande och brottsbekämpande verksamheten.⁴⁴ Utredningens uppfattning är att gränsdragningen också bör vara gällande i händelse av krig eller krigsfara. Kartläggning av yttre hot mot landet är vidare enligt 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet en uppgift för försvarsunderrättelseverksamheten. Det innebär således också ett tydliggörande i fråga om att det är för försvarsunderrättelseverksamhet som inhämtningen får ske. Inte minst i förhållande till allmänheten anser utredningen att det är av betydelse att lagstiftningen är transparent och tydlig i fråga om signalspaningens ramar och begränsningar.

Uttrycket ”Sveriges säkerhet” förekommer sedan tidigare i svensk författning, bland annat i brottsbalken, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och säkerhetsskyddslagen (2018:585). Även det äldre uttrycket ”rikets säkerhet” förekommer. Det saknas en legaldefinition, men regeringen har i förarbeten anfört att begreppet tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige.⁴⁵ I propositionen

⁴⁴ Se prop. 2008/09:201 s. 41 f.

⁴⁵ Se t.ex. prop. 2013/14:51 s. 36 och prop. 2017/18:89 s. 133.

Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (prop. 2013/14:51), som bland annat innehöll förslag till att ändra rubriken i 19 kap. brottsbalken från ”Om brott mot rikets säkerhet” till ”Om brott mot Sveriges säkerhet”, uttalade regeringen bland annat följande:

Även om begreppet [rikets säkerhet] saknar en legaldefinition har det en relativt intakt och entydig betydelsekärna. Den kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet. Rikets säkerhet tar således inte enbart sikte på skyddet av det fysiska territoriet. Det avser också hävdandet av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser.

Trots att det finns en etablerad definition av begreppet är det förknippat med viss osäkerhet. Det hänger åtminstone delvis samman med att de förhållanden som är av betydelse för rikets säkerhet kan förändras över tiden, bl.a. i takt med samhällsutvecklingen. Tidigare var begreppet starkt förknippat med Försvarsmaktens verksamhet, eftersom det främsta hotet mot rikets säkerhet ansågs vara ett militärt angrepp. I dag är samhället och hotbilden mer komplex och föränderlig, vilket i sin tur har fört med sig att uppgifter hänförliga till förhållanden inom andra samhällssektorer kan vara av betydelse för rikets säkerhet. Vidare har den ökade internationaliseringen, och framför allt ett ökat internationellt samarbete inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, inneburit att Sverige är mer beroende av sina relationer till andra länder för att i vissa lägen upprätthålla skyddet för rikets säkerhet.⁴⁶

I svensk författning förekommer också uttrycket ”nationell säkerhet”. Uttrycket används inom EU-rätten för att avgränsa dess tillämpningsområde i förhållande till medlemsstaterna. Så har uttrycket också använts i svensk lagstiftning, till exempel i fråga om när bestämmelser om personuppgiftsbehandling i vissa fall inte är tillämplig.⁴⁷ Regeringen har anfört att det i förlängningen ankommer på EU-domstolen att tolka begreppet.⁴⁸

Utredningen förordar i detta sammanhang uttrycket ”Sveriges säkerhet”. Det är ett etablerat uttryck som förekommer i annan lagstiftning och som, med hänsyn till att uttrycket ”nationell säkerhet” huvudsakligen används för att avgränsa tillämpningsområdet inom

⁴⁶ Se prop. 2013/14:51 s. 20.

⁴⁷ Se t.ex. 1 kap. 4 § brottsdatalagen (2018:1177).

⁴⁸ Se prop. 2017/18:232 s. 104.

EU-rätten, framstår som mest lämpligt att använda. Med hänsyn till att Sveriges säkerhet förekommer också i annan lagstiftning anser utredningen att det inte är lämpligt att närmare definiera begreppet, men i enlighet med tidigare förarbetsuttalanden tar det sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige.

4.5.4 Möjlighet att tillåta ytterligare myndigheter att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Förslag: Det bör finnas möjlighet för andra myndigheter än de som anges i lagen om signalspaning om försvarsunderrättelseverksamhet att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Enligt 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet ska försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden. Av bestämmelsen framgår vidare att regeringen ska bestämma försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning och inom ramen för denna inriktning får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten. Regeringens beslut om vilka myndigheter som får inrikta signalspaning omfattas av sekretess. I fråga om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet framgår det emellertid av lag vilka myndigheter som får inrikta verksamheten. Enligt 1 och 4 §§ signalspaningslagen får signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet endast inriktas av regeringen Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten. Utredningen behandlar i avsnitt 8 frågan om fler myndigheter ska få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Som utredningen tidigare har berört kommer den offentliga verksamheten i händelse av krig eller krigsfara att behöva ställa om sin verksamhet på olika sätt. Det går inte att fullt ut förutse hur en krigssituation kan komma att utvecklas. En sådan situation kan också komma att påverka olika delar av landet i olika stor utsträckning. Det

är därför inte möjligt att fullt ut förutse hur en omställning av den offentliga verksamheten kan komma att gestalta sig. I syfte att möjliggöra organisatoriska förändringar i den offentliga verksamheten har regeringen bland annat en vidsträckt möjlighet att föreskriva om överflyttning av uppgifter mellan myndigheter.⁴⁹ Det kan vidare inte uteslutas att det i krig eller krigsfara finns behov för andra myndigheter att inrikta signalspaning.

En effektiv signalspaning i denna del innebär enligt utredningen bland annat att regeringens och myndigheters behov av underrättelser kan tillgodoses på ett tillfredställande sätt. Eftersom det inte kan fullt ut kan förutses om krig eller krigsfara kan komma att påverka inriktningsrätten, bör det finnas en beredskap i den föreslagna lagen för att hantera den frågan.

Utredningen föreslår att regeringen i förordning ska få föreskriva att ytterligare myndigheter får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Genom sådan föreskrift blir det, i likhet med den ordinarie lagstiftningen, offentligt vilka myndigheter som får inrikta signalspaningsverksamheten.

Utredningen föreslår även att regeringen i enskilda fall ska få fatta beslut om ytterligare myndigheters inriktningsrätt. Förslaget överensstämmer med vad som gäller för annan inriktning av försvarsunderrättelseverksamhet enligt 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Ett sådant beslut av regeringen kommer med stor sannolikhet omfattas av sekretess. Det skulle således skilja sig från den ordinarie ordningen. Det kan i händelse av krig och krigsfara uppstå behov för regeringen att skyndsamt ge andra myndigheter inriktningsrätt. Vilka omständigheter det skulle kunna vara går inte att närmare exemplifiera, utan det får bedömas i varje enskilt fall. Det kan vidare inte bortses från att det under krigsförhållanden kan finnas skäl att i förhållande till bland annat främmande makt hemlighålla om ytterligare myndigheter får inriktningsrätt. Som utredningen tidigare berört kan en krigssituation inte fullt ut förutses. En lagstiftning som möjliggör en effektiv signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten måste därför, enligt utredningen, ta hänsyn till att förhållandena snabbt kan förändras.

⁴⁹ Se 2 och 11 §§ lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. Se även prop 1987/88:6 s. 52 ff.

4.5.5 Ett särskilt tillståndsförfarande

Förslag: Tillstånd till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska ges av den befattningshavare vid signalspaningsmyndigheten som regeringen föreskriver.

Beslut om tillstånd ska endast få ges om förutsättningarna för tillstånd i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är uppfyllda.

Tillstånd ska utformas enligt bestämmelserna i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Det ska på samma sätt som i den ordinarie lagstiftningen finnas möjlighet att fatta särskilt beslut om det tillkommer ytterligare tillståndspliktiga sökbegrepp eller behov av ytterligare signalbärare.

Skälen för utredningens förslag

Inledning

All inhämtning av signaler i elektronisk form vid signalspaning kräver tillstånd. Kravet på tillstånd gäller oavsett för vilket syfte som inhämtning sker och oberoende av vilken teknik som används. Ansökan om tillstånd görs av Försvarets radioanstalt hos Försvarsunderrättelsesdomstolen. Signalspaningslagen innehåller bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla (4 a §), vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att tillstånd ska få lämnas (5 §) och vad som ska anges i ett tillstånd (5 a §). Ett tillstånd får gälla i högst sex månader, och kan efter ny prövning förlängas med sex månader i taget.

Det finns även ett särskilt förfarande för tillstånd i brådskande fall (5 b § signalspaningslagen). I sådana brådskande fall kan den befattningshavare vid Försvarets radioanstalt som regeringen föreskriver fatta ett beslut som sedan anmäls till Försvarsunderrättelsesdomstolen som i efterhand prövar åtgärden. Enligt 2 § förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är det myndighetschefen vid Försvarets radioanstalt eller dennes ställföreträdare som kan fatta sådana beslut. Försvarsunderrättelsesdomstolen kan upphäva eller ändra beslutet om den inte finner skäl för åtgärden. Försvarets radioanstalt ska om åtgärden upphört att gälla innan Försvarsunderrättelsesdomstolen prövat ärendet anmäla åtgärden till Siun.

Försvarsunderrättsedomstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt två eller högst sex särskilda ledamöter. Ordföranden utses på samma sätt som ordinarie domare utses och är anställd i domstolen med fullmakt. Vice ordförande och de särskilda ledamöterna utses av regeringen för viss tid. De är inte anställda i domstolen, utan har uppdraget som bisyssla. Domstolen är beslutsför med ordförande och två särskilda ledamöter. I mål vid Försvarsunderrättsedomstolen företräder ett av regeringen utsett integritetsombud enskildas integritetsintressen. Försvarets radioanstalts ansökan om signalspaning prövas vid ett sammanträde där rättens ledamöter, Försvarets radioanstalts företrädare och integritetsskyddsombudet närvarar.

Det bör även i krig finnas ett tillståndsförfarande

Ett tillståndsförfarande innebär ett säkerställande av att det intrång i den personliga integriteten som signalspaning kan innebära bara sker när viktiga intressen för det svenska samhället berörs. Det kan sägas ge vissa garantier för att signalspaning bedrivs inom ramen för de ändamål och förutsättningar i övrigt som gäller för verksamheten. Tillståndet utgör ramen för inhämtningsuppdraget och utgör också grunden för den kontroll som sker i efterhand.

Även i en krigssituation bör det finnas ett tillståndsförfarande. Tillståndsförfarandet bör utformas utifrån att det ska kunna ge ett skydd mot oproportionerliga intrång i den personliga integriteten samtidigt som det är anpassat för de särskilda förhållanden som råder i en sådan situation. Det måste enligt utredningen finnas ett skyndsamt och effektivt förfarande utan risk för dröjsmål för att kunna tillgodose att Försvarets radioanstalt kan utföra sitt uppdrag effektivt och ändamålsenligt i händelse av krig eller krigsfara.

Tillståndsgivare

Försvarsunderrättsedomstolen har till uppgift att pröva ansökningar om tillstånd till signalspaning. Domstolen är en specialdomstol och har ett uppdrag som är väsensskilt från andra domstolars verksamhet. Prövningen av ansökningarna bygger på mycket känslig information som det råder sträng sekretess för. Det ställer inte bara krav på de

som deltar i prövningen, utan också på det fysiska skyddet och skyddet för de handlingar som Försvarsunderrättelsesdomstolen hanterar. Om sekretessbelagd information skulle röjas, skulle det kunna få mycket betydande konsekvenser för det enskilda inhämtningsuppdraget men även till exempel för Försvarets radioanstalts förmåga att bedriva inhämtning mot en viss företeelse.

Regeringen har i förarbeten ansett att det inte finns någon annan domstol som kan anses ha den skyddsnivå eller den kompetens som krävs för att pröva ansökningar om tillstånd till signalspaning.⁵⁰ Är Sverige i krig eller i krigsfara talar omständigheterna för att informationen är än mer känslig och än mer skyddsvärd, och således ställer än större krav på skyddsnivå. Om Försvarsunderrättelsesdomstolen av någon anledning inte skulle kunna fullgöra sitt uppdrag finns det enligt utredningens bedömning inte någon annan domstol eller annan myndighet som skulle kunna utöva domstolens uppgifter. Det innebär en risk för att prövningen av Försvarets radioanstalts ansökningar inte kan komma till stånd i en krigssituation, vilket i förlängningen skulle kunna innebära betydande men för bland annat Sveriges förmåga att skydda sig från hot mot främmande makt.

I brådskande fall kan Försvarets radioanstalt enligt 5 b § signalspaningslagen fatta beslut om tillstånd till signalspaning. Syftet med det brådskande förfarandet är att tillse att det finns en ordning som ger Försvarets radioanstalt en möjlighet att påbörja sin verksamhet i de fall en fördröjning skulle vara förknippad med allvarliga konsekvenser.⁵¹ Förfarandet är således tänkt att användas i undantagsfall. Om Försvarsunderrättelsesdomstolen i en krigssituation är förhindrad att utföra sina uppgifter skulle det innebära en fördröjning av den efterföljande prövningen, som enligt 5 b § signalspaningslagen ska ske skyndsamt. Om åtgärden har upphört att gälla kommer någon prövning inte att ske, utan åtgärden ska i stället anmälas till Siun. Att använda det brådskande förfarandet i en krigssituation skulle enligt utredningen bland annat riskera att ge sken av en domstolsprövning som kanske aldrig äger rum. Det gagnar inte allmänhetens förtroende för tillståndssystemet.

Försvarsunderrättelsesdomstolens förutsättningar för att bedriva sin verksamhet är i allt väsentligt anpassade efter fredstida förhållanden. För att säkerställa domstolens förmåga att bedriva sin verksamhet

⁵⁰ Se prop. 2008/09:201 s. 46 f.

⁵¹ Se prop. 2008/09:201 s. 62 f.

i betryggande former även under krig och krigsfara skulle det krävas en rad kostsamma åtgärder i fråga om bland annat lokaler och personal. För att domstolen ska kunna garantera tillgång till nödvändig kompetens för att i alla hotnivåer kunna tillgodose lagstiftningens krav på en beslutsför sammansättning torde antalet särskilda ledamöter behöva utökas samtidigt som det måste säkerställas att dessa kan prioritera domstolens verksamhet under krig och krigsfara. Det skulle innebära att ett stort antal personer skulle få insyn i den mycket känsliga verksamheten. Det framstår mot denna bakgrund inte som ett realistiskt alternativ att skapa sådan redundans kring domstolens verksamhet att risken för störningar vid krig eller krigsfara kan uteslutas.

Ett tillståndsförfarande med Försvarsunderrättsedomstolen som tillståndsgivare kan leda till betydande men för Försvarets radioanstalts förmåga att bedriva en effektiv signalspaning i händelse av krig eller krigsfara, och därmed allvarligt försämra Sveriges möjligheter att hantera ett sådant läge. För att tillgodose Sveriges behov av en effektiv signalspaning bör tillståndsgivningen förenklas vid sådana svåra förhållanden. Utredningen föreslår därför att den befattningshavare vid Försvarets radioanstalt som regeringen föreskriver ska få ge tillstånd till signalspaning i händelse av krig eller krigsfara.

Utredningens förslag kan sägas innebära ett avsteg från den så kallade ansvarsprincipen som innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även ska ha det vid höjd beredskap. Enligt utredningens bedömning är den föreslagna förändringen av tillståndsförfarandet oundgängligen nödvändig för att Försvarets radioanstalt ska kunna bedriva en effektiv och ändamålsenlig signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i händelse av krig eller krigsfara. Det finns således starkt vägande skäl för att göra avsteg från ansvarsprincipen i denna del.

Närmare om tillståndsprövning, utformning och tidsbegränsning m.m.

Den föreslagna lagen är tänkt att särreglera vissa frågor. I övrigt är det utredningens avsikt att signalspaningslagen och annan lagstiftning som är tillämplig på Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet ska tillämpas också i krig eller krigsfara. Det innebär bland annat att bestämmelserna om för vilka ändamål som signalspaning får bedrivas för, om hur sökbegrepp ska utformas och att inriktning inte får avse en viss fysisk person är tillämpliga. En tillståndsprövning

under krigsförhållanden ska således i likhet med det ordinarie förfarandet omfatta en prövning av detta. Även i övrigt ska bestämmelser om förutsättningarna för tillstånd enligt 5 § signalspaningslagen tillämpas i en krigssituation. Utredningens förslag innebär således ingen förändring i fråga om i vilka fall och under vilka förutsättningar som signaler i elektronisk form får inhämtas.

Utredningen anser vidare att beslut ska utformas i enlighet med bestämmelserna i 5 a § signalspaningslagen. Det bidrar bland annat till möjligheten att utföra efterhandskontroll av signalspaningsverksamheten.

Det bör också finnas utrymme att ge särskilt tillstånd om det uppstår behov av tillgång till ytterligare signalbärare eller användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp i likhet med vad som gäller enligt 5 a § tredje stycket signalspaningslagen.

Utredningen bedömer att det är lämpligt att tillstånd även i krigstid får beviljas för högst sex månader med möjlighet till förlängning med sex månader åt gången.

I likhet med vad som gäller enligt 13 § signalspaningslagen och 16 § lagen (2009:966) om Förvarsunderrättelsesdomstol bör beslut enligt den föreslagna lagen inte kunna överklagas.

4.5.6 Rådigheten över signalbärare ska tillkomma Försvarets radioanstalt

Förslag: Försvarets radioanstalt ska ha rådigheten över signalbärarna.

Tillgången till signalbärare ska begränsas till vad som följer av tillstånd.

Skälen för utredningens förslag

Signalbärare är det medium som används för att överföra en eller flera signaler i tråd. Det finns en eller flera signalbärare i en tråd eller kabel, men signalbäraren är det minsta fysiska medium genom vilket signalerna kan överföras. För att det ska vara tekniskt möjligt att inhämta signaler i tråd är operatörer som äger tråd i vilka signaler förs över Sveriges gräns, enligt 9 kap. 30 § lagen (2022:482) om elektronisk

kommunikation, skyldiga att överföra signalerna till samverkanspunkter. Siun har enligt 12 § signalspaningslagen rådigheten över de signalbärare som trådägarna överför till samverkanspunkterna. En samverkanspunkt är en geografisk plats där trådägarna lämnar över signalerna till Siun. Siun ger i sin tur Försvarets radioanstalt tillgång till signalbärare endast i den utsträckning det följer av tillstånd enligt 5 a eller 5 b § signalspaningslagen. Enligt 7 § andra stycket förordningen (2009:969) med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten får verkställighetsåtgärder vidtas av den anställde vid Siun som nämnden som leder Siun bestämmer.

Regleringen i denna del tillkom i samband med de lagändringar som följde på den politiska överenskommelsen hösten 2008. Den ursprungliga lydelsen av signalspaningslagen innebar att Försvarets radioanstalt hade tillgång till signalerna vid samverkanspunkterna. Regeringen påpekade i förarbetena att den ursprungliga regleringen inte innebar att Försvarets radioanstalt hade rätt eller möjlighet att ta del av innehållet i all den trafik som överförs till samverkanspunkterna. Genom ett system med urval i flera steg reducerades trafiken till en hanterlig och innehållsmässig relevant mängd, och det som sållades bort kunde varken komma åt vid utsällningen eller senare.⁵² Regeringen föreslog emellertid – bland annat för att säkerställa att den tekniska tillgången begränsas till sådan trafik som är relevant – det nuvarande systemet som dels innebär att tillståndsprövningen omfattar tillgången till signalbärare, dels innebär att Siun har rådigheten över signalbärarna.⁵³

Rådigheten över signalbärare i krigstid

Signalspaning i krig och krigsfara kan förväntas innebära större och mer skyndsamma behov av rapportering till såväl regeringen som till andra berörda myndigheter. För att tillgodose en effektiv signalspaning under sådana förhållanden anser utredningen att Försvarets radioanstalt måste ha möjlighet att inhämta elektroniska signaler genom signalspaning utan risk för fördröjningar.

Tillgång till signalbärare är en förutsättning för inhämtning av signaler i tråd. Fördröjningar i fråga om verkställigheten av tillstånd skulle kunna påverka Försvarets radioanstalts möjligheter att inhämta

⁵² Se prop. 2008/09:201 s. 36 ff.

⁵³ Se prop. 2008/09:201 s. 33 ff.

sådana signaler negativt. Verkställighetsåtgärder får vidtas av den anställda i Siun som den nämnd som leder Siun bestämmer. Det är utredningens uppfattning att det skulle krävas en personmässig redundans hos Siun för att säkerställa att verkställigheten kan ske på ett sådant sätt som är nödvändigt för att Försvarets radioanstalts möjligheter att inhämta signaler i tråd inte skulle påverkas negativt. Det innebär att fler personer skulle få insyn i den mycket känsliga verksamheten. Därtill finns det – i händelse av att Siun inte skulle kunna utföra sitt uppdrag i denna del – inte någon annan som kan utföra det. I förarbetena ansågs det till exempel direkt olämpligt att operatörerna skulle anförtros ansvaret för verkställigheten.⁵⁴ Utredningen ansluter sig till den bedömningen. I krigstid får det anses vara av än större vikt att uppgifter som rör försvarsunderrättelseverksamheten inte röjs.

Om verkställigheten inte kan ske eller den riskerar att fördröjas skulle det kunna innebära negativa konsekvenser för till exempel Sveriges förmåga att försvara sig mot ett angrepp från främmande makt. Utredningen föreslår därför att Försvarets radioanstalt ska ha rådigheten över signalbärarna i krig och, om regeringen föreskriver om det, vid krigsfara.

Utredningen bedömer att den avvikelse som görs i förhållande till den ordinarie regleringen är nödvändig för att Försvarets radioanstalt ska kunna bedriva en effektiv signalspaning i krigstid. Det kan påpekas att bestämmelsen ska tillämpas i krig utan särskilt beslut, men att det i övrigt krävs att regeringen föreskriver att bestämmelsen ska tillämpas. Det är således regeringens uppgift att utifrån en rådande situation bedöma om rådigheten bör överflyttas.

Försvarets radioanstalt ska inte i krig eller krigsfara ha rätt eller möjlighet att ta del av innehållet i all den trafik som överförs till samverkanspunkterna. Inhämtningen ska därför bland annat föregås av en tillståndsprövning. För att tydliggöra att tillgången ska begränsas till vad som följer av tillstånd föreslår utredningen att en bestämmelse om detta införs i den föreslagna lagen.

⁵⁴ Se prop. 2008/09:201 s. 38.

4.5.7 Kontroll och tillsyn

Förslag: Efterhandskontroll och kontroll på begäran av enskild enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska inte utföras om Sverige är i krig eller, om regeringen föreskriver om det, vid krigsfara. Detsamma bör gälla för övriga uppgifter som Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten har i fråga om Försvarets radioanstalts verksamhet.

Integritetsskyddsrådet ska inte utföra någon uppgift enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Efterhandskontroll och kontroll på begäran av enskild ska utföras när fredstid åter råder.

Försvarets radioanstalt ska ha en skyldighet att vidta åtgärder för att underlätta kontroll i efterhand.

Skälen för utredningens förslag

Nuvarande reglering

Siun är ansvarig för kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och av Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet enligt signalspaningslagen.

Av förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten framgår att Siun bland annat ska följa hur lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och anslutande förordning tillämpas, granska att försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med den inriktning som är bestämd samt granska de verksamheter där teknisk och personbaserad inhämtning av underrättelser bedrivs med särskilda metoder. Därutöver ska Siun granska behandling av personuppgifter som utförs i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Siuns uppgift att kontrollera försvarsunderrättelseverksamheten enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet gäller för samtliga myndigheter som bedriver sådan verksamhet.

Av 10 § signalspaningslagen följer att Siun ska kontrollera att Försvarets radioanstalt följer signalspaningslagen. Kontrollen ska särskilt avse granskning av sökbegrepp, förstöring av uppgifter och rapportering.

Försvarets radioanstalt ska till Siun redovisa sådana sökbegrepp som enligt 3 § signalspaningslagen är direkt hänförliga till fysisk person och som används i signalspaningsverksamheten. Siun får meddela föreskrifter om i vilken omfattning sökbegrepp i övrigt ska redovisas och på vilket sätt redovisningen ska ske (3 § förordningen [2008:923] om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

Enligt 10 a § signalspaningslagen ska Siun på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden inhämtats genom signalspaning och, om så är fallet, om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. Enligt 10 a § signalspaningslagen i dess lydelse enligt SFS 2024:425, och som träder i kraft den 1 januari 2025, ska kontrollen i stället utföras av ett särskilt beslutandeorgan i Siun.

Siun leds 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. Ledamöterna i det särskilda beslutandeorganet ska utses på motsvarande sätt enligt 10 a § signalspaningslagen i dess lydelse enligt SFS 2024:425.

Enligt 11 § signalspaningslagen ska det vidare inom Försvarets radioanstalt 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.

Kontroll av signalspaning i krig och krigsfara

Försvarets underrättelsenämnd, som inrättades år 1976, ansvarade tidigare för kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten.⁵⁵ I de två första instruktionerna för Försvarets underrättelsenämnd fanns en bestämmelse om att underrättelsenämndens verksamhet upphör vid krig och, om regeringen bestämmer det, vid krigsfara.⁵⁶ Någon motsvarande bestämmelse fördes inte in i den instruktion som trädde i kraft den 1 januari 2008.⁵⁷ Någon bestämmelse med sådan innebörd finns heller inte i förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

⁵⁵ Se prop. 2008/09:201 s. 95 f.

⁵⁶ 10 § förordningen (1976:498) med instruktion för försvarets underrättelsenämnd och 14 § förordningen (1988:552) med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd.

⁵⁷ Jfr förordningen (2007:852) med instruktion för Försvarets underrättelsenämnd.

Siun får i sin kontrollverksamhet ta del av mycket känslig information, vilket ställer krav på bland annat skyddet av lokaler och hantering av handlingar. Siuns kontrollverksamhet består bland annat av inspektioner på plats hos de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet. För att på begäran av enskild kontrollera om han eller hon har varit föremål för signalspaning görs slagningar i Försvarets radioanstalts system. Såväl den nämnd som leder Siun som det nya beslutandeorganet består av bland annat ledamöter som ska utses av regeringen efter förslag från riksdagspartierna. Sammanträdena är inte lämpade att hållas på distans.

Siun behöver i sin kontrollverksamhet ta del av hemligt och känsligt material. För att kontrollen ska kunna utföras på ett ändamålsenligt sätt är Siun i behov av fysisk tillgång till Försvarets radioanstalt, såväl i fråga om lokaler som it-system och personal. Siun behöver således i stor utsträckning befinna sig i Försvarets radioanstalts lokaler för att kunna utföra sitt uppdrag, till exempel genom att göra sökningar i Försvarets radioanstalts system. Krig eller krigsfara kommer med hög sannolikhet att innebära att det kommer finnas mycket begränsade möjligheter för Siun att ha fysisk tillgång till Försvarets radioanstalt. Enligt utredningen finns det betydande svårigheter för Siun att utföra sin kontrollverksamhet under krigsförhållanden mot bakgrund av att den i stor utsträckning förutsätter att Siun har fysisk tillgång till Försvarets radioanstalt för att kunna utföra en ändamålsenlig efterhandskontroll. Det skulle också kunna uppstå betydande svårigheter i fråga om att samla en beslutsför nämnd. Svårigheterna finns därmed såväl vid informationsinsamling som i beslutsfattandet. Det går därför inte att lösa genom att till exempel föreskriva om en annan sammansättning i nämnden. De tidigare instruktionerna för Försvarets underrättelsenämnd antyder att den tidigare avsikten varit att någon kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten inte ska utföras i krig.

Utredningen föreslår att kontroll enligt 10 och 10 a §§ signalspaningslagen inte ska utföras i krig och, om regeringen föreskriver om det, inte heller vid krigsfara. Frågan om kontroll av andra myndigheter som utför försvarsunderrättelseverksamhet i händelse av krig eller krigsfara faller utanför utredningens uppdrag.

Kontrollen som utförs enligt både lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaningslagen innebär ett skydd för den personliga integriteten. Det får anses vara av särskild vikt i en verksamhet som i stor utsträckning omgärdas av sträng sekretess. Att efterhands-

kontrollen inte ska utföras under krigsförhållanden kan således anses som en försvagning av detta skydd. I stort syftar alla utredningens förslag, och så även detta, till att möjliggöra att Försvarets radioanstalt även under sådana förhållanden kan utföra sin signalspaningsverksamhet på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Därigenom kan myndigheten bland annat bidra till att skydda den territoriella integriteten och civilbefolkningen. Enligt utredningen är förslaget om att efterhandskontrollen inte ska utföras en nödvändig åtgärd för att Försvarets radioanstalt ska kunna utföra sitt uppdrag i krig eller krigsfara.

Utredningen är medveten om att förslaget kan anses innebära ett avsteg från den så kallade ansvarsprincipen som innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även ska ha det vid höjd beredskap. Enligt utredningen är förslaget i denna del nödvändigt för att kunna tillförsäkra att Försvarets radioanstalt kan fortsätta att bedriva sin verksamhet effektivt och ändamålsenligt i händelse av krig eller krigsfara.

Integritetsskyddsrådet

Integritetsskyddsrådet är i behov av tillgång till Försvarets radioanstalts lokaler, it-system och personal. Rådet måste således ha fysisk tillgång till Försvarets radioanstalt för att kunna utföra sitt uppdrag. Rådet består av ledamöter som utses av regeringen. Ledamöterna är utomstående och externa i förhållande till Försvarets radioanstalt och har således ingen koppling dit. De kan befinna sig på olika platser i Sverige. Som utredningen tidigare konstaterat kommer krig eller krigsfara med hög sannolikhet att innebära att det kommer finnas mycket begränsade möjligheter för utomstående att ha fysisk tillgång till Försvarets radioanstalt. Utredningen bedömer att det även för Integritetsskyddsrådet finns betydande svårigheter att, med hänsyn till avsaknaden av möjlighet till fysisk tillgång till Försvarets radioanstalt, utföra den insyn som följer av 11 § signalspaningslagen i händelse av krig eller krigsfara. Det kan även med hänsyn till att krig eller krigsfara kan medföra svårigheter att resa inom landet finnas betydande utmaningar för rådet att utföra sin insyn eftersom Integritetsskyddsrådets verksamhet, i likhet med kontroll- och tillsynsverksamheterna, inte kan utföras på distans. Utredningen föreslår därför att rådet inte

ska utföra några uppgifter i krig eller, om regeringen föreskriver det, vid krigsfara.

Kontroll när krig eller krigsfara inte längre råder

Utredningen anser att efterlevnaden av den föreslagna lagen bör kontrolleras särskilt när krigsförhållanden inte längre råder. Det finns då bättre förutsättningar att genomföra kontroll enligt utredningens bedömning. Att sådan efterhandskontroll sker kan ge allmänheten förtroende för att eventuella brister och felaktigheter uppmärksammas och innebär i förlängningen också ett skydd för den personliga integriteten.

Det bör vidare vara möjligt för en enskild att begära kontroll av om hans eller hennes meddelanden inhämtats vid signalspaning enligt den föreslagna lagen.

Krigsförhållanden kan råda under lång tid, och kontroll kan komma att ske långt efter att åtgärden utförts. För att underlätta kontrollen bör därför Försvarets radioanstalt ha en skyldighet att vidta åtgärder som kan underlätta den efterföljande kontrollen, till exempel genom att föra särskilda register eller annan form av dokumentation som gör det lättare att följa vidtagna åtgärder.

Redovisning av sökbegrepp

Försvarets radioanstalt ska enligt 3 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet redovisa sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person och som används i signalspaningsverksamheten till Siun. Siun kan därutöver meddela föreskrifter om i vilken omfattning sökbegrepp i övrigt ska redovisas och på vilket sätt redovisningen ska ske. Frågan är om det finns skäl att göra någon ändring i denna del med anledning av utredningens förslag i övrigt.

Utredningens förslag innebär att Försvarets radioanstalt vid signalspaning under krigsförhållanden huvudsakligen har att beakta samma regelverk som i fredstid. Även i händelse av krig eller krigsfara ska sökbegrepp användas vid automatiserad inhämtning. Någon ändring i fråga om hur sökbegrepp ska utformas föreslås inte. Förslagen innebär vidare att Siun ska utföra efterhandskontroll när krig eller krigsfara inte längre råder. Kontrollen ska i enlighet med vad som gäller enligt 10 § signalspaningslagen särskilt omfatta användningen av sök-

begrepp. Det bör således också för den signalspaning som utförs i händelse av krig eller krigsfara finnas ett krav på att Försvarets radioanstalt ska redovisa sökbegrepp till Siun.

Av den aktuella bestämmelsen framgår inte närmare när redovisning av sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person ska ske. Ordalydelsen i bestämmelsen hindrar enligt utredningens mening således inte att redovisningen av sådana sökbegrepp sker vid en annan tidpunkt än vad som sker i fredstid, till exempel först när krig eller krigsfara inte längre råder. Sådan redovisning skulle kunna underlätta Siuns kontroll när krig eller krigsfara inte längre råder. Utredningens uppfattning är vidare att Siuns föreskriftsrätt inte kan anses upphöra av det skälet att myndigheten inte ska fullgöra vissa uppgifter under en viss period. Utredningen föreslår således ingen särskild reglering i krig eller krigsfara för Försvarets radioanstalts redovisning av sökbegrepp till Siun.

4.5.8 Mottagarens skydd för personuppgifter vid överföring till en utländsk mottagare

Förslag: Det ska vara möjligt att göra undantag från att mottagaren ska garantera tillräckligt skydd för uppgifterna vid överföring till en mottagare utomlands.

Skälen för utredningens förslag

Utbyte av underrättelser och samarbete om metodik och teknik är centrala inslag i försvarsunderrättelseverksamhet och i Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet. De internationella samarbetena är nödvändiga eftersom inget land på egen hand kan inhämta ett fullständigt underrättelseunderlag till stöd för den bedrivna utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, eller för kartläggningen av yttre hot mot landet. Förtroendefulla och effektiva samarbeten med motsvarande organisationer i utlandet är en förutsättning för att Försvarets radioanstalt på ett fullgott sätt ska kunna tillgodose det underrättelsebehov som finns hos regeringen och övriga inriktande myndigheter.

Försvarets radioanstalt får, enligt regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med

andra länder och internationella organisationer, enligt 3 § lagen om försvars-underrättelseverksamhet. Försvarets radioanstalt får också för sin utvecklingsverksamhet delta i internationellt samarbete, enligt vad som närmare framgår av 9 § signalspaningslagen. Samarbete inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten får, enligt 3 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet, endast ske under förutsättning att syftet med samarbetet är att tjäna den svenska statsledningen och det svenska totalförsvaret. För Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet gäller att samarbete får ske endast om syftet med samarbetet är att tjäna den svenska statsledningen och den nationella säkerheten, enligt 6 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Av båda de nämnda bestämmelserna följer att de uppgifter som Försvarets radioanstalt lämnar till andra länder och internationella organisationer inte får vara till skada för svenska intressen.

Vid internationella samarbeten kan personuppgifter komma att överföras till en mottagare utomlands. Enligt 2 kap. 20 § första stycket FRA-PuL får personuppgifter överföras till ett annat land eller en internationell organisation endast om det är nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet. Därutöver krävs att överföringen riktas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation, att sekretess inte hindrar en överföring, och att mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna. Sedan den 1 juli 2024 gäller därutöver att den personliga integriteten ska beaktas vid en sådan överföring. Enligt 2 kap. 20 § andra och tredje styckena FRA-PuL kan regeringen, genom föreskrift eller beslut i enskilda fall, möjliggöra överföring av personuppgifter även i förhållande till andra internationella aktörer. Ett sådant behov kan till exempel uppkomma inom ramen för en internationell insats där mottagaren av Försvarets radioanstalts underrättelser är ett organ i en annan stats väpnade styrkor som inte kan sägas vara ett underrättelse- eller säkerhetsorgan.⁵⁸

Internationella samarbeten är än mer i krigstid av mycket stor betydelse för Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet. Som utredningen tidigare har berört innebär sådana förhållanden att det kommer att ställas större krav på Försvarets radioanstalts förmåga att kunna agera skyndsamt. Vid överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands ska Försvarets radioanstalt göra en sam-

⁵⁸ Se prop. 2020/21:224 s. 118.

manvägd bedömning av om det mottagande landet eller organisationen erbjuder tillräckligt skydd för personuppgifterna innan en överföring får ske. Av förarbetena framgår bland annat att Försvarets radioanstalt ska bedöma alla omständigheter kring överföringen och komma till slutsatsen att skyddsåtgärderna är tillräckliga. Om en mottagande stat är ansluten till dataskyddskonventionen eller en annan internationell överenskommelse som innehåller bestämmelser om dataskydd och registrerades rättigheter kan lämpliga skyddsåtgärder som utgångspunkt anses föreligga.⁵⁹

I händelse av krig eller krigsfara finns det, enligt utredningen, en risk för att den tid som denna bedömning tar i vissa fall kan komma att påverka Försvarets radioanstalts möjligheter att bedriva ett effektivt internationellt samarbete negativt, vilket i förlängningen kan innebära att Försvarets radioanstalt inte får information som myndigheten är i behov av. Det bör finnas en möjlighet att överföra personuppgifter även om Försvarets radioanstalt inte kunnat förvissa sig om skyddet för de överförda personuppgifterna hos mottagaren. Utredningen föreslår därför att det ska vara möjligt för regeringen att meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall fatta beslut om undantag från kravet om att mottagaren ska garantera tillräckligt skydd för uppgifterna.

Det kan i sammanhanget påpekas att utredningen inte föreslår någon ändring i fråga om den proportionalitetsbedömning som Försvarets radioanstalt enligt 2 kap. 20 § första stycket 4 FRA-PuL ska göra vid överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands. En sådan proportionalitetsbedömning ska alltså utföras också i de fall när undantag görs från kravet på att mottagaren ska garantera tillräckligt skydd för uppgifterna.

4.5.9 Tillsyn av personuppgiftsbehandling

Förslag: Tillsyn enligt lagen om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt ska inte utföras.

⁵⁹ Se prop. 2020/21:224 s. 224.

Skälen för utredningens förslag

Integritetsskyddsmyndigheten är tillsynsmyndighet för den personuppgiftsbehandling som sker vid Försvarets radioanstalt. Siuns granskning av Försvarets radioanstalts behandling av personuppgifter utgör ett komplement till Integritetsskyddsmyndighetens tillsyn.

Integritetsskyddsmyndigheten har enligt 6 kap. 3 § FRA-PuL för sin tillsyn rätt att bland annat få tillgång till de personuppgifter som behandlas, upplysningar om och dokumentation av behandlingen av personuppgifter och säkerhets- och skyddsåtgärder samt tillträde till sådana lokaler som har anknytning till behandling av personuppgifter. I enlighet med vad som närmare framgår av 6 kap. 4 och 5 §§ FRA-PuL har Integritetsskyddsmyndigheten vissa befogenheter i det förebyggande arbetet samt vissa korrigerande befogenheter som får användas om tillsynsmyndigheten konstaterar att Försvarets radioanstalt eller ett personuppgiftsbiträde behandlar personuppgifter i strid med lag eller annan författning eller annars inte fullgör sina skyldigheter.

Tillsynen av personuppgiftsbehandling vid Försvarets radioanstalt kräver, i likhet med kontrollverksamheten, bland annat fysisk tillgång till Försvarets radioanstalts lokaler, it-system och personal. Krigsförhållanden kommer med hög sannolikhet att innebära att det kommer att finnas mycket begränsade möjligheter för Integritetsskyddsmyndigheten att ha fysisk tillgång till Försvarets radioanstalt. Utan sådan tillgång kan tillsyn av personuppgiftsbehandlingen inte utföras. Utredningen har ovan konstaterat att Siuns kontroll av Försvarets radioanstalts verksamhet bland annat till följd av detta svårigen kan utföras i krigstid. Det är mot denna bakgrund utredningens bedömning att det inte bör utföras någon tillsyn av personuppgiftsbehandlingen vid Försvarets radioanstalt i krig eller, om regeringen föreskriver det, vid krigsfara.

Ansvarsprincipen innebär, som tidigare nämnts, att den som har ansvar för en verksamhet i fred även ska ha det vid höjd beredskap. Likhetsprincipen är en tillämpning av ansvarsprincipen som innebär att en verksamhets organisering och lokalisering så långt som möjligt ska överensstämja i fred, kris och krig. Vissa avvikelser kan dock vara nödvändiga. Utredningens förslag kan anses innebära ett avsteg från principerna. Det är dock inte fråga om att låta någon annan myndighet överta Integritetsskyddsmyndighetens tillsynsverksamhet, utan förslaget innebär att sådan verksamhet inte ska ske i krigsförhållanden.

Enligt utredningen är ett sådant avsteg från principerna nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska ha möjlighet att bedriva en effektiv och ändamålsenlig signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i sådana särskilt allvarliga förhållanden som krig eller krigsfara innebär.

Integritetsskyddsmyndigheten ska – när krigsförhållanden inte längre råder – åter utöva tillsyn över Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling. Enligt utredningen krävs inte någon särskild reglering i denna del. Enligt 1 kap. 2 § FRA-PuL gäller bestämmelserna i lagen vid behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt informations-säkerhetsverksamhet. FRA-PuL omfattar således, enligt utredningens bedömning, sådan personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för den signalspaning som bedrivs enligt den föreslagna lagen. När regeringen förordnat om att bestämmelserna i den föreslagna lagen inte längre ska tillämpas, kan således tillsyn utövas av den personuppgiftsbehandling som skett för signalspaning som bedrivits enligt den föreslagna lagen.

4.5.10 Enskildas rätt till information

Förslag: Det ska vara möjligt att skjuta upp lämnandet av information till en enskild till efter att krigsförhållanden upphört.

Skälen för utredningens förslag

En enskild har efter ansökan rätt till viss personrelaterad information enligt 5 kap. 2 § FRA-PuL. Av bestämmelsen framgår att information ska lämnas inom en månad från ansökan. Om det finns särskilda skäl får informationen dock lämnas senast fyra månader efter ansökan. Enligt 5 kap. 3 § FRA-PuL gäller inte informationsskyldigheten i den utsträckning som sekretess hindrar det.

Det huvudsakliga fokuset i händelse av krig eller krigsfara kommer att vara det militära försvaret, samtidigt som de viktigaste samhällsfunktionerna behöver säkerställas och civilbefolkningen skyddas. En effektiv signalspaning i krigstid kräver, enligt utredningen, att Försvarets radioanstalt har möjlighet att fullt ut fokusera på sin kärnverksamhet. Det innebär bland annat att de personella resurser som

Försvarets radioanstalt disponerar över måste användas på ett ändamålsenligt sätt.

Arbetet med att lämna information till en enskild i händelse av krig eller krigsfara riskerar att ta värdefulla resurser i anspråk utan att det innebär någon större nytta för den enskilde. Rätten till information innebär ett visst skydd för enskildas personliga integritet. Samtidigt kan en enskild på grund av sekretess i princip aldrig få några uppgifter om huruvida han eller hon varit föremål för signalspaning eller inte.

Utredningen anser att det måste finnas utrymme för Försvarets radioanstalt att använda sina resurser på bästa sätt i krigstid. För tillgodose detta föreslår utredningen att 5 kap. 2 § FRA-PuL inte ska tillämpas i krig eller, om regeringen föreskriver det, vid krigsfara. Utredningen bedömer att förslaget är lämpligt och nödvändigt för att möjliggöra att Försvarets radioanstalt kan bedriva en effektiv och ändamålsenlig signalspaning i händelse av krig eller krigsfara. När krig eller krigsfara inte längre råder ska bestämmelserna åter tillämpas.

5 Inhämtning av signaler i elektronisk form – ett förtydligande i lag

5.1 Utredningens uppdrag

I utredningens direktiv beskrivs att 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. Vidare understryks i direktiven att signalspaning är en nationell förmåga vars förutsättningar ytterst påverkas av möjligheterna att möta en alltmer accelererande teknik- och telekommunikationsutveckling.

Utredningen har i uppdrag att beskriva teknik- och telekommunikationsutvecklingens konsekvenser för svensk signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, bedöma om det finns reglering på området som behöver anpassas med hänsyn till detta och föreslå de författningsändringar som behövs.

Teknik- och telekommunikationsutvecklingen beskrivs i direktiven ha varit mycket omfattande sedan lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) trädde i kraft 2009. Nya och utvecklade tekniker för kommunikation och överföring av signaler i elektronisk form har revolutionerat kommunikationsutvecklingen och ökat den globala spridningen och användningen av kommunikationstjänster. I direktiven beskrivs vidare att dynamiken och föränderligheten i var och hur information överförs från en stund till en annan ställer signalspaningsverksamheten inför delvis helt nya utmaningar i dag jämfört med när signalspaningslagen tillkom. Parallellt har alltmer användarvänliga krypteringstjänster bi-

dragit till att kryptering i dag används i allt högre grad av såväl individer som stater och telekommunikationsaktörer.

5.2 Teknik- och kommunikationsutveckling

5.2.1 Teknik- och telekommunikationsutvecklingens betydelse för tidigare lagstiftning

Signalspaningslagen tillkom mot bakgrund av den teknik- och telekommunikationsutveckling som skedde under 1990-talet och tidiga 2000-talet och som innebar att fler signaler tillkom och att signalerna i allt större omfattning överfördes i tråd (kabel). Innan signalspaningslagen trädde i kraft var Försvarets radioanstalts inhämtning begränsad till trådlös kommunikation, till exempel radio- och satellitkommunikation. I förarbetena till signalspaningslagen beskrev regeringen att eftersom en dominerande och växande del av elektronisk kommunikation skedde via tråd eller kabel hade signalspaningens möjligheter att inhämta relevanta underrättelser radikalt reducerats, vilket hade minskat den tillgängliga mängden underrättelser. Detta kunde på sikt medföra allvarliga men för underrättelseproduktionen till stöd för Sveriges utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitik.¹

Regeringen framförde i nämnda förarbeten att det framstod som ett mycket angeläget intresse att signalspaningsmyndigheten även i framtiden ska kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet. En avgörande förutsättning är dock att signalspaningen kan genomföras oavsett med vilken teknik signalerna förmedlas. Regeringen ansåg därför att signaler i elektronisk form skulle få inhämtas även då signalerna befinner sig i tråd.² Av förarbetena framgår att lagregleringen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska vara teknikneutral på så sätt att signalerna rättsligt sett bör behandlas lika oavsett hur och från vilket medium kommunikationen inhämtas.³ Möjligheten att inhämta signaler i elektronisk form är inte knuten till var signalerna befinner sig, utan är teknikneutral. Därmed kan inhämtning ske oavsett om signalerna befinner sig i etern eller i kabel (dvs. är trådburen) eller någon annan stans.⁴

¹ Se prop. 2006/07:63 s. 57.

² Se prop. 2006/07:63 s. 69.

³ Se prop. 2006/07:63 s. 70.

⁴ Se prop. 2006/07:63 s. 137.

5.2.2 Teknik- och telekommunikationsutveckling sedan signalspaningslagens tillkomst

Det är 15 år sedan signalspaningslagen trädde i kraft. Den tekniska utvecklingen av signalmiljön har varit snabb och omfattande sedan dess och är fortsatt under ständig förändring. Det rör sig bland annat om allmän digitalisering, dynamiken och föränderligheten i var och hur information överförs och tillgängliggörs, den alltmer utbredda användningen av kryptering samt utveckling rörande generell informationssäkerhet. För svenska förhållanden kan utvecklingen illustreras enligt följande. År 2009 var 62 procent av befolkningen dagliga användare av internet.⁵ År 2023 använde 96 procent av befolkningen över 15 år internet, varav 91 procent använde internet dagligen.⁶ I jämförelse använde 84 procent av befolkningen i EU i åldern 16–74 internet dagligen 2022.⁷

Det har under de senare åren blivit allt vanligare att lagra information i så kallade molntjänster. Lagring av data kan därigenom ske på internetserverar i stället för att lagras direkt på användarens utrustning.

Senaste årens förändring i omvärldsläget med ökad regionalisering av internet har som en direkt följd påverkat signalmiljön på motsvarande sätt. Ett exempel på detta är enskilda länder som avsiktligt vidtar tekniska åtgärder för att begränsa kommunikation till och från det egna landet via internet.

Det finns flera anledningar till varför kryptering används i allt större utsträckning. En högre grad av informationshantering har ökat behovet av att skydda information eller kommunikation från obehöriga, men även för att upprätthålla informationens integritet. Den teknologiska utvecklingen har gjort det möjligt att använda sig av kryptering för att möta dessa behov. Sammantaget har detta lett till en större tillgänglighet av avancerad kryptering, ofta utan användarens kännedom, i produkter och tjänster på marknaden avseende kommunikation och hantering av data.

Nya teknologier ger bland annat nya möjligheter för anslutning av än fler typer av uppkopplad utrustning och än större fokus på integritet och kryptering. De tjänster som ofta förknippas med dessa nya lösningar är tillämpningar inom det som kallas ”sakernas internet” (eng. internet of things), där föremål kopplas upp och kommunicerar

⁵ Se Internetstiftelsen, Svenskarna och Internet år 2009, s. 15.

⁶ Se Internetstiftelsen, Svenskarna och Internet år 2023, s. 18.

⁷ Se Eurostat regional yearbook 2023, s. 104.

via internet. Det kan till exempel röra sensorer, mätare och liknande i kontroll- och säkerhetssystem i både kontors-, industri- och offentlig miljö, fjärrstyrda robotar och avancerade tillämpningar för artificiell intelligens.

5.3 Överväganden och förslag

5.3.1 Ett förtydligande i lag av att signaler i elektronisk form får inhämtas oavsett var de befinner sig

Förslag: Signaler i elektronisk form vid signalspaning får inhämtas oavsett om signalerna är under förmedling eller är lagrade.

Vid inhämtning av signaler i elektronisk form får signalspaningsmyndigheten vidta de tekniska åtgärder som är nödvändiga för att genomföra inhämtningen.

Skälen för utredningens förslag

Försvarets radioanstalt får – om förutsättningarna för det är uppfyllda enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaningslagen – inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning. Uttrycket signaler i elektronisk form beskriver föremålet för inhämtningen. I promemorian En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2005:30) angavs att uttrycket är teknikneutralt och heltäckande i jämförelse med begreppet elektronisk kommunikation som inte omfattar innehållet i kommunikationen.⁸ Av propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63) framgår att bland annat remissinstansen Kustbevakningen hade synpunkter på begreppet. Kustbevakningen anförde att begreppet signaler i elektronisk form utgör en begränsning eftersom signalerna kan överföras på annat sätt än elektroniskt, till exempel genom fiberoptik, och det kan ifrågasättas om den aktuella bestämmelsen borde göras inriktad på signaler eller uppgifter snarare än på teknik för överförande. Regeringen anförde att fokus bör vara på vad som får inhämtas, snarare än i vilket system signalerna överförs. Med signaler i elektronisk form avses alla former av signaler som överförs bland

⁸ Se Ds 2005:39 s. 114.

annat med hjälp av elektromagnetiska vågor. Det saknades därför enligt regeringens uppfattning anledning att gå ifrån den i promemorian föreslagna lydelsen.⁹ I författningskommentaren angav regeringen vidare att möjligheten att inhämta signaler i elektronisk form inte är knuten till var signalerna befinner sig. Därmed kan inhämtning ske oavsett om signalerna befinner sig i eter eller i kabel (dvs. är trådburen) eller någon annan stans.¹⁰ Det kan exempelvis vara fråga om signaler som överförs via satellit eller signaler som är lagrade i nätverksansluten utrustning, i såväl mjuk- som hårdvara. Det senare, vilket Försvarsberedningen beskrivit som nätverksinhämtning, syftar till att kartlägga och få åtkomst till information i informationssystem, datorer eller nätverk av dessa.¹¹ All digital information utgörs således av signaler i elektronisk form.

Försvarets radioanstalt har inhämtat lagrade signaler inom ramen för tillståndsprovade inhämtningsuppdrag. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun) har granskat denna inhämtning.

Internationell utblick

Utredningen redogör nedan för bestämmelser i Finlands, Norges och Storbritanniens lagstiftningar om inhämtning av information som är lagrad i exempelvis datasystem och annan nätverksansluten utrustning. Gemensamt för lagstiftningarna är att de – i jämförelse med signalspaningslagen – är förhållandevis nya.

I Finland regleras Försvarsmaktens underrättelseverksamhet i bland annat lagen om militär underrättelseverksamhet (2019/590). Lagen, som trädde i kraft 2019, innehåller bland annat bestämmelser om ett flertal olika metoder som under olika förutsättningar får tillämpas i sådan verksamhet. En av dessa benämns som underrättelseinhämtning i utländska datasystem (62 §) och innebär att information inhämtas med datatekniska metoder från ett datasystem utanför Finland. Av förarbetena framgår att bestämmelsen är teknikneutral på sådant sätt att underrättelseinhämtningen kan riktas inte bara mot datorer utan också mot andra motsvarande tekniska anordningar. Underrättelseinhämtningen kan också inbegripa inhämtande av information om en funktion i en anordnings programvara, lagrad information eller

⁹ Se prop. 2006/07:63 s. 70 f.

¹⁰ Se prop. 2006/07:63 s. 137.

¹¹ Se Ds 2019:8 s. 253.

identifieringsuppgifterna i en anordning samt avlyssning, upptagning eller annan behandling av ett meddelande som inte är avsett för utomstående.¹² Enligt 63 § nämnda lag fattas beslut om underrättelseinhämtning i utländska datasystem av huvudstabens underrättelsechef.

Norska lov Etterretningstjenesten, som trädde i kraft år 2020, innehåller bestämmelser om Etterretningstjeneste (ET) som är Norges utrikesunderrättelsetjänst. Lagen innehåller bland annat bestämmelser om vilka inhämtningsmetoder som ET får använda, däribland ”midtpunktinnhenting” (§ 6–9) och ”endepunktinnhenting” (§ 6–10). ”Midtpunktinnhenting” innebär att ET kan inhämta elektronisk kommunikation i transit och kartlägga kommunikationsinfrastruktur. ”Endepunktinnhenting” innebär att ET kan observera och inhämta elektronisk information från icke-öppna datasystem eller liknande system eller tjänster. Med andra ord sker inhämtning av informationen vid ”endepunktinnhenting” inte när informationen överförs utan där information lagras. Av förarbetena till lagen framgår att bestämmelsen är en precisering och kodifiering av gällande metodanvändning.¹³ Om det finns anledning att tro att information som inhämtas med ”endepunktinnhenting” kommer att omfatta information som inte är avsedd att kommuniceras, får inhämtning enligt bestämmelsens andra stycket ske endast om det är absolut nödvändigt. Beslut om att använda ”endepunktinnhenting” fattas av chefen för ET och får inte ges för längre tid än nödvändigt, dock längst för ett år gången (§ 6–12). Av § 6–8 följer att ET får inhämta information genom att använda tekniska sensorer eller andra tekniska metoder än de som anges i bland annat § 6–10. Enligt § 6–11 får ET vidta de förberedande åtgärder som är nödvändiga för att använda metoderna som anges i kapitel 6 i nämnda lag, bland annat kringgå faktiska och tekniska hinder, installera, genomsöka eller tillägna sig teknisk utrustning och programvara samt ta kontroll över, ändra eller använda elektronisk eller annan teknisk utrustning.

I Storbritannien regleras tillståndsprocesser för olika former av inhämtningsmetoder som underrättelse- och säkerhetstjänsterna samt brottsbekämpande myndigheter får använda sig av i Investigatory Powers Act 2016 (IPA). I IPA, som antogs 2016, finns bland annat bestämmelser om en metod som benämns ”equipment interference”. Metoden finns dels som s.k. ”targeted equipment interference”, dels

¹² Se RP 203/2017 rd s. 279.

¹³ Se prop 80 L s. 81.

som s.k. ”bulk equipment interference”. Det senare fallet får endast användas av underrättelse- och säkerhetstjänster, och tar sikte på utländska förhållanden. För ”bulk equipment interference” krävs tillstånd (eng. warrant) av en Secretary of State och därefter krävs också godkännande av tillståndet från en Judicial Commissioner, som är eller har varit domare (178 och 179 IPA). Med ”equipment” avses, enligt section 135 och 198 IPA, ”equipment producing electromagnetic, acoustic or other emissions or any device capable of being used in connection with such equipment”. Av Equipment Interference Code of Practice, som kompletterar bestämmelserna i IPA, framgår vidare att ”equipment’ for these purposes is not limited to equipment which is switched on and/or is emitting signals but also includes equipment which is capable of producing such emissions”.¹⁴

Inhämtning av signaler i elektronisk form får ske oavsett om de är under förmedling eller är lagrade

Teknik- och telekommunikationsutvecklingen, och med den en signalmiljö under ständig förändring, har varit mycket omfattande sedan signalspaningslagens tillkomst. Internets omfattning vad gäller överföringshastigheter och trafikmängder samt dynamiken och föränderligheten i var och hur information överförs och tillgängliggörs från en stund till en annan för med sig att det blir svårare för signalspaningsverksamheten att hitta relevant information i den signalmiljö som Försvarets radioanstalt kan nå. Information som Försvarets radioanstalt är i behov av för att kunna svara på de inriktande myndigheternas underrättelsebehov. Därutöver tillkommer den alltmer utbredda användningen av kryptering i kommunikationstjänster.

Signalspaningslagstiftningen är som tidigare nämnts teknikneutral, även om det finns vissa särskilda bestämmelser för inhämtning i tråd av signaler i elektronisk form. Signalspaningslagstiftningen kan utifrån dess teknikneutralitet i viss utsträckningen anses vara rustad för att möta den accelererande teknik- och telekommunikationsutvecklingen. Av förarbetena till signalspaningslagen följer, som nämnts ovan, att inhämtning får ske oavsett var signalerna befinner sig. Försvarets radioanstalt har inhämtat lagrade signaler i elektronisk form, vilket har granskats av Siun.

¹⁴ Se Equipment Interference Code of Practice, Home Office, Mars 2018, s. 6.

Det är enligt utredningen av stor betydelse för allmänhetens förtroende för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet att verksamhetens omfattning är klar och tydlig. Som framgått ovan finns det i bland annat Finlands, Norges och Storbritanniens lagstiftningar särskilda bestämmelser om inhämtning av exempelvis information som är lagrad i datasystem och annan nätverksansluten utrustning. Utredningen föreslår därför att det anges i signalspaningslagen att inhämtning av signaler i elektronisk form får ske oavsett om signalerna är under förmedling eller är lagrade. Förslaget innebär ett förtydligande om att inhämtningen inte är beroende av var signalerna befinner sig och är ett klagörande av rättsläget. Förslaget säkerställer också att signalspaningslagstiftningen kan möta den alltmer accelererande teknik- och telekommunikationsutvecklingen som innebär både nya utmaningar och möjligheter, bland annat i fråga om den alltmer utbredda användningen av kryptering. Förslaget innebär således att Försvarets radioanstalt fortsatt kan bedriva en effektiv och ändamålsenlig signalspaningsverksamhet.

Tekniska åtgärder

För att genomföra inhämtning av signaler i elektronisk form kan tekniska åtgärder behöva vidtas. Vilken typ av åtgärder som krävs är beroende på vilka företeelser som signalspaningen riktas mot, den tekniska utvecklingen och signalmiljön. Vid exempelvis inhämtning av lagrade uppgifter kan Försvarets radioanstalt behöva utnyttja tekniska sårbarheter, förbiseenden och inbyggda åtkomstmöjligheter i nätverksansluten utrustning. Flera olika typer av tekniska åtgärder kan behöva vidtas mot en eller flera nätverksanslutna utrustningar. Vidare kan åtgärderna behöva ske över tid. Det är dock självfallet så att de tekniska åtgärder som vidtas omfattas av den efterhandskontroll som utförs Siun. Utredningen föreslår därför att det förtydligas i signalspaningslagen att Försvarets radioanstalt får vidta de tekniska åtgärder som är nödvändiga för att genomföra inhämtning av signaler i elektronisk form.

Utredningen bedömer att någon annan anpassning av signalspaningslagstiftningen med hänsyn till teknik- och telekommunikationsutvecklingen inte är nödvändig.

5.3.2 Behov av följdförändringar

Förslag: Det bör förtydligas att förbudet mot att inhämta signaler som sänds mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige också gäller för signaler som lagras i Sverige.

Kontroll på begäran av enskild ska även avse om lagrade uppgifter har inhämtats i samband med signalspaning enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens förslag i avsnitt 5.3.1 innebär ett förtydligande. Det kan konstateras att förslaget inte innebär någon förändring i fråga om under vilka förutsättningar som signalspaning får bedrivas. Det innebär bland annat att det ska vara fråga om ett utländskt förhållande och att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet endast får ske för att kartlägga någon av de särskilda företeelser som anges i 1 § andra stycket signalspaningslagen. All inhämtning av signaler i elektronisk form, oavsett var de befinner sig, omfattas vidare av de bestämmelser som syftar till att värna skyddet för den enskildes personliga integritet. Det innebär att det krävs tillstånd av Försvarsunderrättelsesdomstolen för att inhämtning av signaler i elektronisk form, oavsett var de befinner sig, ska få ske (4 a–5 a §§ signalspaningslagen). Signalspaningslagen innehåller därutöver bland annat särskilda bestämmelser om förstöring (7 §) och rapportering (8 §). Förslaget innebär inte heller någon förändring i fråga om Siuns kontroll enligt 10 § signalspaningslagen, vilket är en viktig funktion för att värna enskildas integritetsintressen. För att tillgodose att utredningens förslag om förtydligande inte innebär en försämring för enskildas integritetsskyddsintressen finns det dock skäl att göra vissa följdändringar i signalspaningslagen.

Enligt 2 a § signalspaningslagen får inhämtning inte avse signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige. Med hänsyn till det förtydligande som utredningen föreslår finns det, enligt utredningen, en risk för att 2 a § signalspaningslagen i sin nuvarande ordalydelse inte omfattar signaler som lagras. Det är inte utredningens avsikt med förslaget. Försvarets radioanstalt har upplyst utredningen om att myndigheten i dag tillämpar bestämmelsen på sådant sätt att lagrade uppgifter i Sverige endast kan bli föremål för

inhämtning om undantagen i andra stycket är tillämpliga. Utredningen bedömer att Försvarets radioanstalts tillämpning av bestämmelsen framstår som rimlig och lämplig. Bestämmelsen har ett tydligt integritetsskyddande syfte. Med hänsyn till detta och till vikten av att eventuella oklarheter kring dess tillämpning klargörs bör det därför framgå att inhämtningsförbudet även gäller signaler som är lagrade i Sverige. Detsamma bör även gälla förstöringsskyldigheten om sådana signaler inte kan avskiljas vid inhämtningen. Vidare bör det förtydligas att undantagen i andra stycket omfattar all inhämtning. Det är av vikt både i fråga om inhämtning som riktas mot militär personal m.m. och övningsverksamhet (se förslag i avsnitt 6.3.2) att inhämtning kan ske för lagrade signaler. I fråga om signaler som utväxlas autonomt mellan tekniska system, och som inte innehåller personuppgifter, är dock sådana signaler till sin natur alltid under förmedling.

Utredningens förslag ska inte heller innebära någon förändring i fråga om utredningsskyldigheten i 10 a § signalspaningslagen. Av bestämmelsen följer att kontrollen ska avse om den enskildes meddelanden inhämtats i samband med signalspaning enligt signalspaningslagen. För att utredningens förslag om förtydligande i 1 § signalspaningslagen inte ska innebära en försämring för den enskilde föreslår utredningen att det i lagen anges att kontrollen ska avse hans eller hennes meddelanden eller lagrade uppgifter. Sådana lagrade uppgifter kan vara meddelanden som skickats eller tagits emot av den enskilde, men också andra lagrade uppgifter hos den enskilde omfattas. Det bör i likhet med vad som tidigare uttalats vara fråga om uppgifter som inhämtats från den enskilde och som genom urvalsprocessen med sökbegrepp blivit tillgänglig för Försvarets radioanstalt för vidare bearbetning och analys.¹⁵ I enlighet med vad som tidigare uttalats är de utredningsåtgärder som kan vidtas avhängiga vilken information den enskilde kan tillhandahålla.¹⁶

Utredningen bedömer att några andra följdförändringar i signalspaningslagen eller annan lagstiftning inte är nödvändiga.

¹⁵ Jfr prop. 2008/09:201 s. 92.

¹⁶ Se prop. 2008/09:201 s. 92 f.

6 Signalspaning i övningsverksamhet

6.1 Inledning

Utredningen beskriver i tidigare avsnitt att det säkerhetspolitiska läget försämrats de senaste åren och att Sverige sedan mars 2024 är medlem i Nato (se avsnitt 4.1.1). Det försämrade säkerhetspolitiska läget har bland annat inneburit en utökad nationell övningsverksamhet för Försvarsmakten. Även övningsverksamheten tillsammans med internationella samarbetspartners har ökat med anledning av det försämrade omvärldsläget och Sveriges medlemskap i Nato.¹ Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge innebär också större behov av övningsverksamhet inom totalförsvaret. Som Försvarsberedningen har konstaterat utgör utbildning och övning viktiga verktyg för att bygga reell totalförsvarsförmåga. Särskilt viktigt, enligt Försvarsberedningen, är gemensamma övningar för de militära och civila delarna av totalförsvaret, på alla nivåer.²

Försvarets radioanstalt ska stärka myndighetens förmåga att verka under höjd beredskap.³ Beredskapsplanering vid Försvarets radioanstalt inom totalförsvaret innefattar planering, förberedelser och övningar i syfte att Försvarets radioanstalt ska kunna klara av omställningen till krigsorganisation och kunna verka när krigsförhållanden råder i Sverige. Eftersom det inte går att förutse hur sådana förhållanden kan komma att gestalta sig innebär det således förberedelser för något som i dag är okänt.

¹ Jfr Ds 2023:34 s. 106.

² Se Ds 2023:34 s. 309.

³ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försvarets radioanstalt.

6.2 Behov av signalspaning i övningsverksamhet

Bedömning: Försvarets radioanstalt bör få inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning till stöd för övningsverksamhet som sker i syfte att utveckla totalförsvarsförmågan.

Skälen för utredningens bedömning

För att utveckla Försvarets radioanstalts förmåga att verka under höjd beredskap är det enligt utredningen av stor vikt att myndigheten har möjlighet att öva i den skarpa signalmiljön. All inhämtning av signaler i elektronisk form vid signalspaning kräver stöd i lag. Försvarets radioanstalt får inte inhämta signaler i elektronisk form genom signalspaning för några andra ändamål än de som anges i 1 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen). Signalspaning till stöd för svensk övningsverksamhet inom ramen för utveckling av totalförsvarsförmågan saknas som ett ändamål i nämnda bestämmelse. Detta innebär att Försvarets radioanstalt inte kan delta med signalspaning i övningar som bedrivs i den skarpa signalmiljön. Det saknas alltså enligt nuvarande reglering möjlighet för Försvarets radioanstalt att delta med signalspaning i övningsverksamhet.

Signalspaning inom ramen för övningsverksamhet innebär att rikta inhämtningen mot de aktörer eller förband som i övningen representerar främmande makt. Det föreligger ofta naturliga beröringspunkter mellan övningsscenarier och verkligheten. En övning ska ytterst bidra till att utveckla de övandes förmåga att lösa sina uppgifter i ett verkligt skeende. Utgångspunkten för ett övningsscenario kan till exempel vara skydd av ett verkligt område, en anläggning eller en annan resurs av betydelse för det svenska militära försvaret eller totalförsvaret.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget innebär enligt utredningen att det finns allt större behov av att stärka och utveckla totalförsvarsförmågan. Genom övning med signalspaning i skarp signalmiljö skulle Försvarets radioanstalt enskilt och tillsammans med Försvarsmakten kunna utveckla och förbereda verksamheten inför beredskapshöjning, krig och krigsfara på ett sätt som inte är möjligt enligt den nuvarande reglering. Förberedelser och övningar krävs för att effektivt agera i det system i vilket den egna verksamheten utgör ett delsystem eller ett enskilt verktyg.

Med mer övningsverksamhet och aktivitet inom Försvarmakten och totalförsvaret ökar vidare exponeringen av den skyddsvärda verksamheten.⁴ Signalspaning inom ramen för övningsverksamhet kan således också syfta till att minska risken för att svenska militära förbandsenheter identifieras av främmande makts underrättelsetjänst. Vid sådan verksamhet ska Försvarets radioanstalt rikta signalspaning mot enheterna för att verifiera deras modus och egen radiosignalering. Det kan till exempel handla om att svenska förbandsenheter ska kunna förflytta sig geografiskt utan att bli upptäckta och lägesbestämda när de kommunicerar.

Enligt utredningens bedömning finns det mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget och de ökade behoven av övningsverksamhet inom såväl det militära försvaret som i totalförsvaret behov av att Försvarets radioanstalt kan delta med signalspaning i övningar. Vid sådan övningsverksamhet ges Försvarets radioanstalt och Försvarmakten möjlighet att utveckla och förstärka sin förmåga att samverka inför beredskapshöjning och i krig och krigsfara. Utredningen bedömer att övningsverksamheten därmed i första hand kan vara till stor nytta för att myndigheterna ska kunna verka tillsammans under sådana förhållanden. Det är utredningens bedömning att sådan övningsverksamhet också kan vara till stor nytta för att effektivisera och utveckla Försvarets radioanstalts egen förmåga att bedriva sin verksamhet. Övningsverksamheten kan därutöver även vara till nytta för att stärka och utveckla totalförsvarets förmågan hos andra i totalförsvaret. Utredningen anser således att signaler i elektronisk form bör få inhämtas vid signalspaning också inom ramen för övningsverksamhet.

Mot bakgrund av att övningsverksamhet innebär att förbereda sig för framtida, okända skeenden är det svårt att fullt ut förutse hur olika övningsscenarion kan komma att se ut. Lagstiftningen måste därför kunna ge Försvarets radioanstalt tillräckliga möjligheter att bedriva en effektiv och ändamålsenlig övningsverksamhet för att totalförsvarets förmågan i sin tur ska kunna utvecklas. Utredningen redovisar i avsnitt 6.3.1–6.3.12 de överväganden och förslag som enligt utredningen är nödvändiga för att möjliggöra sådan verksamhet.

⁴ Se Ds 2019:8 s. 245 f.

6.3 Överväganden och förslag

6.3.1 Ett nytt ändamål för signalspaning i övningsverksamhet

Förslag: En ny bestämmelse som möjliggör inhämtning av signaler i elektronisk form vid signalspaning i övningsverksamhet införs i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Nuvarande reglering

Enligt 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet ska försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden. Signalspaningslagen innehåller i sin tur begränsningar för signalspaningsverksamheten. Av 1 § andra stycket signalspaningslagen framgår att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet endast får ske i syfte att kartlägga de företeelser som anges i bestämmelsen. Av 1 § tredje stycket signalspaningslagen följer att signalspaning också får ske för Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet.

En ny ändamålsbestämmelse

Utredningen bedömer att det finns behov av att Försvarets radioanstalt kan bedriva signalspaning i övningsverksamhet. Som utredningen konstaterade ovan omfattas inhämtning av signaler i elektronisk form i övningsverksamhet inte av det nuvarande regelverket. För att signalspaning i övningsverksamhet ska få bedrivas krävs således att det införs ett nytt lagstöd som kan möjliggöra sådan verksamhet. Utredningen föreslår därför att det införs en ny särskild ändamålsbestämmelse som innebär att Försvarets radioanstalt får inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning i övningsverksamhet.

Förslaget innebär att Försvarets radioanstalt får delta med signalspaning i övningar i den skarpa signalmiljön. Genom övning med signalspaning i skarp signalmiljö kan Försvarets radioanstalt enskilt och tillsammans med Försvarmakten utveckla och förbereda verksam-

heten inför beredskapshöjning, krig och krigsfara på ett sätt som inte är möjligt enligt den nuvarande regleringen. I första hand är det fråga om gemensam övningsverksamhet tillsammans med Försvarsmakten. Men Försvarets radioanstalt kan även komma att bedriva övningsverksamhet på egen hand. I ett större totalförsvarssammanhang skulle det också kunna förekomma att andra myndigheter deltar i övningarna. Det kan vara nationell övningsverksamhet, men också internationell. Övningsverksamheten ska ge deltagarna möjlighet att öva på uppgifter som de kan komma att möta i ett verkligt scenario. Den ska bidra till att deltagarna får utveckla sina förmågor att lösa problem och utmaningar som de kan möta i exempelvis en situation då Sverige är i krig eller i krigsfara. I detta sammanhang är det avgörande att kunna hantera signalmiljön i vilken signalspaningen ska kunna verka i vid krigsfara eller krig. Syftet med övningsverksamheten är således att utveckla förmågan hos myndigheterna och i förlängningen Sverige att verka inför och under höjd beredskap. Signaler i elektronisk form ska enligt utredningens förslag få inhämtas vid övning, om det är nödvändigt för att utveckla förmåga att verka under höjd beredskap.

Intrång i den personliga integriteten

Övningsverksamheten innebär att förbereda sig för något som är okänt. Signalspaning i övningsverksamhet är därför avsedd att bedrivas i verklighetsnära, om än fiktiva, scenarier. Det innebär bland annat att Försvarets radioanstalt vid övningar kommer att verka i och kartlägga den skarpa signalmiljön. Signalspaning i övningsverksamhet kommer troligen i huvudsak att avse inhämtning av signaler i elektronisk form som överförs i eter. Vid sådan inhämtning inhämtas färre signaler än vad som är fallet vid inhämtning av signaler i tråd. Övningsscenarierna kommer dock att påverka inhämtningsbehoven vid respektive tillfällen, till exempel kan de komma att skilja sig åt vid en mindre, lokal övning i jämförelse med en större internationell övning med många deltagare. Det kan, i likhet med vad som gäller vid signalspaning i försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet, inte uteslutas att en upptagning eller uppteckning som innehåller uppgifter som saknar relevans inhämtas. Det finns alltså en risk för intrång i den personliga integriteten för enskilda som inte deltar i övningen. För den enskilde som deltar i övningen, till exempel i egenskap av figu-

rant som agerar som främmande makt, måste dock intrånget i den personliga integriteten anses vara obefintligt.

I likhet med vad som gäller för all annan signalspaningsverksamhet finns det ett flertal mekanismer i bland annat signalspaningslagen som syftar till att värna enskildas integritetsskyddsintressen. Det innebär bland annat att den signalspaning som bedrivs inom ramen för övningsverksamhet ska föregås av en inriktning (se avsnitt 6.3.3) och av tillståndsprovning av Förvarsunderrättelsesdomstolen (se avsnitt 6.3.4). Utredningen föreslår också att Försvarets radioanstalt ska ha en förstöringsskyldighet avseende upptagningar och uppteckningar som inhämtas inom ramen för övningsverksamheten (se avsnitt 6.3.5). Även den förstöringsskyldighet som föreligger enligt 2 a och 7 §§ signalspaningslagen ska vara tillämplig vid signalspaning i övningsverksamhet. Verksamheten ska också omfattas av Statens inspektion för förvarsunderrättelseverksamhetens (Siun) efterhandskontroll. Samma rättssäkerhetsgarantier ska alltså vara tillämpliga vid signalspaning i övningsverksamhet.

6.3.2 Inhämtning av inhemska signaler

Förslag: Signaler i elektronisk form som sänds mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige och signaler som lagras i Sverige får inhämtas vid signalspaning i övningsverksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Det är avgörande för förmågeuppbyggnad att dels kunna hantera den skarpa signalmiljön i vilken signalspaning ska kunna verka i vid krig eller krigsfara, dels kunna ha möjlighet att öva i den skarpa signalmiljön. Grunden för målsökning och inhämtning av exempelvis signaltekniska uppgifter och adresseringsuppgifter vid övningsverksamhet är att kartlägga signalmiljön i vilken övningen bedrivs. Med utgångspunkt från det kan sedan målsökning och inhämtning mot avsändare och mottagare inom övningen genomföras.

Av naturliga skäl kommer nationell övningsverksamhet för det militära försvaret, eller i ett större totalförsvars sammanhang, bedrivas i Sverige. De inslag i övningsverksamheten som står i fokus för signal-

spaningen är signaler i elektronisk form, dvs. inslag i övningen som innefattar användning av tekniska system för kommunikation och informationshantering från övningsdeltagarnas sida. Både avsändare och mottagare kommer i dessa sammanhang troligen befinna sig i Sverige. För att signalspaning i övningsverksamhet fullt ut ska kunna bidra till att utveckla totalförsvarsförmågan är det av vikt att övning kan ske under så realistiska former som möjligt. Med andra ord att signaler i elektronisk form kan inhämtas vid signalspaning mellan deltagarna i övningen. Nationell övningsverksamhet i en skarp signalmiljö förutsätter alltså att signaler kan inhämtas mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige. Enligt nuvarande reglering är sådan inhämtning inte tillåten.

Enligt 2 a § första stycket signalspaningslagen får inhämtning 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. Detsamma gäller i fråga om upptagningar och uppteckningar som Försvarets radioanstalt har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete. Från förbudet att inhämta inhemska signaler finns två undantag i paragrafens andra stycke. Undantag gäller dels för signaler som utväxlas autonomt mellan tekniska system i sådana fall där signalerna inte innehåller personuppgifter, dels för signaler som sänds från eller till utländsk militär personal, utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon. Utredningen föreslår i avsnitt 5.3.2 att förbudet att inhämta signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige och undantaget från förbudet för utländsk militär personal m.m. ska omfatta också signaler som lagras i Sverige.

I förarbetena anförde regeringen att förbudet mot inhämtning av signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige, liksom de begränsningar i övrigt som lagen uppställer, endast gäller vid signalspaning som sker utan samtycke.⁵ Det skulle således i och för sig vara möjligt att inhämta inhemsk trafik i övningsverksamheten med stöd av samtycke från avsändare och mottagare. Utredningen anser dock att det inte är en lämplig ordning bland annat med hänsyn till att det inte garanteras att det aldrig inhämtas upp-

⁵ Se prop. 2008/09:201 s. 42.

gifter som saknar relevans för övningsverksamheten.⁶ Om ett system med samtycke skulle användas i övningsverksamhet skulle det också ställa stora krav på särskild dokumentation för att möjliggöra efterföljande granskning. Det riskerar att leda till en administrativt tung börda för Försvarets radioanstalt. Utredningen anser att det är lämpligare och mer ändamålsenligt att ha ett särskilt undantag i lag. En lagreglering i denna fråga innebär också att signalspaningslagstiftningens omfattning blir tillgänglig för allmänheten.

För att möjliggöra en ändamålsenlig signalspaning i övningsverksamhet föreslår utredningen att Försvarets radioanstalt vid sådan verksamhet ska tillåtas att inhämta signaler i elektronisk form som sänds mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige. Detsamma föreslår utredningen ska gälla för signaler som lagras i Sverige (se avsnitt 5.3.2). Signalerna kan sändas från eller till såväl fysiska personer som fartyg, luftfartyg och fordon. Beroende på övnings-sammanhang kan det vara fråga om både militära och civila avsändare och mottagare. Signalspaning i övningsverksamhet kan användas vid både nationella och internationella övningar. Även internationella avsändare och mottagare på svenskt territorium bör därför omfattas av undantaget. Det kan därutöver även vara fråga om signaler som sänds till, från eller utväxlas autonomt mellan tekniska system. Utredningens föreslagna undantag vid signalspaning i övningsverksamhet omfattar således också sådan inhämtning som anges i 2 a § andra stycket 1 och 2 signalspaningslagen.

Om signaler inhämtas som inte omfattas av undantaget ska upptagningen eller uppteckningen, i enlighet med vad som gäller enligt 2 a § första stycket signalspaningslagen, förstöras så snart det står klart att sådana signaler har inhämtats. Samma förstöringsskyldighet ska gälla i fråga om upptagning eller uppteckning som Försvarets radioanstalt får inom ramen för internationellt samarbete i övningsverksamheten. Utredningen återkommer till Försvarets radioanstalts förstöringsskyldighet i avsnitt 6.3.5.

⁶ Jfr prop. 2006/07:63 s. 104 f.

6.3.3 Inriktning av signalspaning i övningsverksamhet

Förslag: Regeringen och Försvarsmakten får ansvar att inrikta signalspaning i övningsverksamhet.

Bedömning: Försvarsmakten får inte inrikta i fråga om internationellt samarbete i övningsverksamhet.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Det är regeringen som enligt 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet bestämmer försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får enligt 1 § första stycket och 4 § första stycket signalspaningslagen inriktas av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten. Det följer av 3 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet att Försvarets radioanstalt, enligt regeringens närmare bestämmande, får etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer. Detsamma gäller för Försvarets radioanstalts internationella samarbete inom utvecklingsverksamheten enligt 9 § andra stycket signalspaningslagen.

Det är enligt utredningen självklart att regeringen, liksom vad som gäller för övrig signalspaning, ska inrikta signalspaning i övningsverksamhet. Frågan är om någon annan myndighet också bör få inriktningsrätt i denna del.

Övningsverksamheten ska i förlängning bidra till att utveckla och stärka förmågan för Försvarets radioanstalt att verka under höjd beredskap. I vissa avseenden finns det likheter med Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet, som regeringen ensam inriktar. I förarbetena anfördes att det mot bakgrund av att utvecklingsverksamheten syftar till att tillgodose Försvarets radioanstalts eget behov av att följa den tekniska utvecklingen inte fanns anledning att ge andra myndigheter möjlighet att inrikta den.⁷ Övningsverksamheten ska dock inte endast kunna användas för att utveckla Försvarets radioanstalts egen verksamhet, utan också kunna bidra till utvecklingen av totalförsvarsförmågan hos andra myndigheter. Det är huvudsakligen genom öv-

⁷ Se prop. 2006/07:63 s. 79.

ningar tillsammans med Försvarsmakten som sådant utvecklingsarbete är avsett att bedrivas. Sett till detta anser utredningen att det är lämpligt att också Försvarsmakten får inrikta signalspaning i övningsverksamhet. En sådan inriktningsrätt för Försvarsmakten bedömer utredningen kan möjliggöra effektiva övningar i den skarpa signalmiljön. Det finns inte behov av att tillåta ytterligare myndigheter att inrikta signalspaning i övningsverksamhet.

Utredningen föreslår nedan att Försvarets radioanstalt vid signalspaning i övningsverksamhet ska få samarbeta med andra länder och internationella organisationer. Enligt utredningen bör regeringen ensam ansvara för inriktning av övningsverksamhet vid internationellt samarbete. Det överensstämmer med att det endast är regeringen som får inrikta Försvarets radioanstalts internationella samarbete i försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. I tidigare förarbeten har det motiverats med det internationella samarbetets tydliga utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska aspekter samt att det är efter regeringens närmare bestämmande som sådant samarbete får ske.⁸ Samma skäl gör sig enligt utredningen gällande även i fråga om internationellt samarbete i övningsverksamheten. Det bör således ankomma på regeringen att ensam inrikta verksamheten i den delen. Någon särskild regleringen i denna fråga är inte nödvändig enligt utredningen, eftersom ett sådant samarbete endast ska få ske efter regeringens närmare bestämmande (se avsnitt 6.3.7).

6.3.4 Tillstånd för signalspaning vid övningsverksamhet

Förslag: Det ska krävas tillstånd för att signaler i elektronisk form ska få inhämtas vid signalspaning i övningsverksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Det krävs tillstånd av Försvarsunderrättsdomstolen för att Försvarets radioanstalt ska få inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning. Bestämmelser om vad en ansökan till Försvarsunderrättsdomstolen ska innehålla och vad domstolen ska pröva framgår av 4 a och 5 §§ signalspaningslagen. I 5 b § signalspaningslagen finns be-

⁸ Se prop. 2020/21:224 s. 158.

stämmelser om tillståndsprovningen i brådskande fall. Tillståndsprovningen innebär en form av förhandskontroll. Bland annat ska användning av sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp prövas av domstolen. Domstolsprovningen utgör således ett skydd mot otillbörliga intrång i den personliga integriteten för enskilda. Tillstånden utgör också en grund för den efterhandskontroll som Siun utför enligt 10 § signalspaningslagen.

Utredningen anser att också signalspaning i övningsverksamhet ska föregås av tillstånd av Försvarsunderrättelsesdomstolen. Med hänsyn till att övningsverksamheten kommer att föregås av planering bedöms det inte finnas behov av en möjlighet att fatta brådskande beslut enligt 5 b § signalspaningslagen. Det finns därför inte skäl att göra några ändringar i nämnda paragraf.

Utredningens förslag i fråga om signalspaning i övningsverksamhet innebär ingen skillnad i fråga om vad en ansökan ska innehålla eller vad Försvarsunderrättelsesdomstolen ska pröva.⁹ Det ankommer på Försvarets radioanstalt att utifrån de behov som finns inom ramen för övningsverksamheten formulera en ansökan till Försvarsunderrättelsesdomstolen i enlighet med vad som krävs enligt signalspaningslagen.

6.3.5 Förstöringsskyldighet

Förslag: En upptagning eller uppteckning som innehåller uppgifter som saknar relevans för övningsverksamheten ska omgående förstöras.

Skälen för utredningens förslag

Nuvarande reglering

Som nämnts tidigare innehåller 2 a § signalspaningslagen en förstöringsskyldighet vid inhämtning av inhemska signaler. Ytterligare bestämmelser om Försvarets radioanstalts förstöringsskyldighet finns i 7 § signalspaningslagen. Av 7 § 1 signalspaningslagen framgår att en upptagning eller uppteckning omgående ska förstöras om innehållet

⁹ Se prop. 2008/09:201 s. 56 ff och 111 f.

har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 § signalspaningslagen. Enligt 7 § 2–4 signalspaningslagen ska en upptagning eller uppteckning också förstöras om innehållet

- avser uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, eller som omfattas av efterforskningsförbudet i 3 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen,
- omfattar uppgifter i sådana meddelanden mellan en person som är misstänkt för brott och hans eller hennes försvarare vilka skyddas enligt 27 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken, eller
- 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 signalspaningslagen.

Kravet på förstöring gäller även i fråga om upptagningar och uppteckningar som Försvarets radioanstalt har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete.

Därutöver kan Siun vid efterhandskontroll enligt 10 § signalspaningslagen besluta att en upptagning eller uppteckning under vissa omständigheter ska förstöras. Enligt 10 a § i dess lydelse enligt SFS 2024:425, som träder i kraft den 1 januari 2025, kan det särskilda beslutandeorganet som utför kontroll på begäran av enskild också besluta att en upptagning eller uppteckning under vissa omständigheter ska förstöras. Av 5 § förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i dess lydelse enligt SFS 2024:427 framgår att förstöring av upptagningar eller uppteckningar enligt 7, 10 och 10 a §§ signalspaningslagen ska ske på ett sådant sätt att uppgifterna inte kan återskapas.

Förstöring av upptagning eller uppteckning som inhämtas vid signalspaning i övningsverksamhet

Utredningen föreslår att Försvarets radioanstalt ska få inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning i övningsverksamhet. Enligt 3 § signalspaningslagen ska inhämtning av signaler i tråd ske automatiserat. Sådan inhämtning får endast avse signaler som identifierats

genom sökbegrepp. Även vid annan automatiserad inhämtning ska sökbegrepp användas för identifiering av signaler. Genom användningen av sökbegrepp sker ett urval av vilka signaler som inhämtas. Urvalsprocessen syftar till att få fram uppgifter som är relevanta, vilket innebär ett visst integritetsskydd. Det kan dock konstateras att det inte finns någon absolut garanti för att det ändå inte kan förekomma uppgifter som saknar relevans i det material som inhämtas.

Det kan inte heller i fråga om signalspaning i övningsverksamhet uteslutas att det kan förekomma uppgifter som saknar relevans för övningsverksamhetens behov. Eftersom uppgifterna inte behövs för övningsverksamheten saknas det skäl att hantera dem. Prövningen av uppgifternas relevans för övningsverksamheten bör enligt utredningen ske löpande. Så snart det kan konstateras att en upptagning eller uppteckning innehåller uppgifter som saknar betydelse för övningsverksamheten ska de förstöras.

Övningsverksamheten ska inte resultera i några underrättelser (se avsnitt 6.3.6). Det innebär enligt utredningen att relevansen av de inhämtade uppgifterna upphör när övningen avslutats och de slutsatser och erfarenheter som övningen lett till har summerats. Det saknas efter denna tidpunkt skäl att hantera uppgifterna vidare och de bör således omgående förstöras. Det kan med hänsyn till övningens omfattning variera vilken tid som är nödvändig för att sammanställa erfarenheter och slutsatser från den. Enligt utredningen går det därför inte att uttala sig om någon exakt tidpunkt för när en sådan sammanställning ska vara färdigställd. Det bör dock ankomma på Försvarets radioanstalt att så snart som det är möjligt efter övningens avslutande dokumentera erfarenheter och slutsatser så att inhämtade uppgifter kan förstöras. Utredningen föreslår också att personuppgifter i en uppgiftssamling för övningsverksamhet inte ska få behandlas längre än ett år efter det att behandlingen påbörjades (se avsnitt 6.3.11). I fråga om sådan behandling av personuppgifter måste således behandlingen upphöra senast vid en viss angiven tidpunkt.

För att tillgodose att upptagning eller uppteckning som inhämtas inom ramen för övningsverksamheten förstörs i enligt med utredningen anger ovan föreslår utredningen att 7 § 1 signalspaningslagen ändras på sådant sätt att övningsverksamheten också omfattas av bestämmelsen.

Övriga bestämmelser som reglerar Försvarets radioanstalts förstöringsskyldighet är såsom bestämmelserna är utformade tillämpbara även på signalspaning i övningsverksamhet.

I fråga om kontroll av Försvarets radioanstalts förstöring kan det konstateras att Siun, enligt 10 § signalspaningslagen, särskilt ska kontrollera bland annat förstöring av uppgifter. Det innebär i detta fall att Siun har till uppgift att kontrollera att Försvarets radioanstalt inte bevarar och hanterar upptagningar eller uppteckningar som innehåller uppgifter som saknar relevans för övningsverksamheten. Utredningen kan samtidigt konstatera att en effektiv granskning också förutsätter att det finns uppgifter att granska. Siuns möjligheter till en efterhandskontroll i detta avseende är dock främst en praktisk fråga.

6.3.6 Övningar får inte resultera i underrättelser

Förslag: Uppgifter som inhämtats vid signalspaning i övningsverksamhet får inte resultera i underrättelser.

Skälen för utredningens förslag

Av 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet framgår att försvarsunderrättelseverksamhet ska fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Underrättelser ska rapporteras till berörda myndigheter. Enligt 8 § första meningen signalspaningslagen ska Försvarets radioanstalt rapportera underrättelser med uppgifter som inhämtats enligt signalspaningslagen till berörda myndigheter i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Av 8 § andra meningen signalspaningslagen följer att om uppgifterna berör en viss fysisk person, får rapporteringen endast avse förhållanden som är av betydelse i de hänseenden som anges i 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet.

Signalspaning i övningsverksamhet syftar till att stärka och utveckla Försvarets radioanstalts och andra myndigheters förmåga att verka under höjd beredskap. För att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt utvecklingsarbete behöver resultaten av en övning bland annat analyseras och följas upp. En övning kan således komma att resultera i olika former av dokumenterade erfarenheter och slutsatser

som, vid behov, kan delas med andra myndigheter. Sådan dokumentation är dock inte att anse som underrättelser som ska rapporteras enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Utredningen anser därmed att övningsverksamheten inte ska omfattas av 8 § första meningen signalspaningslagen. För att tydliggöra detta föreslår utredningen att det införs ett nytt andra stycke som tydliggör att uppgifter som inhämtas vid signalspaning i övningsverksamhet inte får resultera i underrättelser.

6.3.7 Internationellt samarbete

Förslag: Försvarets radioanstalt får vid signalspaning i övningsverksamhet samarbeta med andra länder och internationella organisationer.

Skälen för utredningens förslag

Enligt 3 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet får den eller de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet, efter regeringens närmare bestämmande, etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer. De myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet får samarbeta i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer endast under förutsättning att syftet med samarbetet är att tjäna den svenska statsledningen och det svenska totalförsvaret. De uppgifter som myndigheterna lämnar till andra länder och internationella organisationer får inte vara till skada för svenska intressen (3 § förordningen [2000:131] om försvarsunderrättelseverksamhet).

En motsvarande reglering finns för internationellt samarbete i fråga om Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet enligt 9 § andra stycket signalspaningslagen och 6 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarets radioanstalts deltagande i internationellt samarbete inom myndighetens försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet utgör en integrerad och viktig del i myndighetens arbete. Inget land kan på egen hand inhämta ett fullständigt underrättelseunderlag till

stöd för den bedrivna utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken, eller för kartläggningen av yttre hot mot landet. Utbyte av underrättelser och samarbete om metodik och teknik är centrala inslag i försvarsunderrättelseverksamhet, och inte minst i Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet. Internationella samarbeten kan åstadkomma en utökad geografisk räckvidd för Försvarets radioanstalts signalspaning, och motsvarande för en samarbetspart. Förtroendefulla samarbeten bidrar också påtagligt till möjligheterna att möta den dynamiska och accelererande teknik- och telekommunikationsutveckling som fortlöpande ställer signalspaningen inför nya utmaningar och som inget land ensamt förmår möta. Förtroendefulla och effektiva samarbeten med motsvarande organisationer i utlandet är en förutsättning för att Försvarets radioanstalt på ett fullgott sätt ska kunna tillgodose det underrättelsebehov som finns hos regeringen och övriga inriktande myndigheter. Försvarets radioanstalts internationella samarbeten inom försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet är således av avgörande betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och i övrigt vid kartläggning av yttre hot mot landet.

Utredningen anser att det även inom ramen för övningsverksamheten finns behov av att samarbeta med andra länder och internationella organisationer, till exempel med utländska signalspaningsfunktioner vid internationella övningar. Sådana samarbeten kan, enligt utredningens bedömning, bidra till att utveckla och stärka totalförsvarsförmågan hos Försvarets radioanstalt. Mot bakgrund av att Försvarets radioanstalt, efter regeringens närmande bestämmande, får bedriva internationella samarbeten inom försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamheten framstår det som lämpligt att sådana samarbeten också får ske inom ramen för övningsverksamheten. Det bör därför i signalspaningslagen införas en bestämmelse som möjliggör internationellt samarbete, vilken bör få motsvarande innehåll som bestämmelserna som reglerar internationellt samarbete i försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamheten. Frågan om inriktning av sådan verksamhet berör utredningen i avsnitt 6.3.3.

Utredningen föreslår att det i förordning föreskrivas närmare under vilka förutsättningar som internationellt samarbete i övningsverksamhet får bedrivas och vilka uppgifter som får lämnas. Överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands behandlas i avsnitt 6.3.12 nedan.

6.3.8 Ändamål för personuppgiftsbehandling i övningsverksamhet

Förslag: Personuppgifter får behandlas i Försvarets radioanstalts övningsverksamhet om det är nödvändigt för att bedriva sådan övningsverksamhet som anges i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Personuppgifter som behandlas i Försvarets radioanstalts övningsverksamhet får myndigheten även behandla om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs

1. med anledning av samverkan med annan i fråga om övningsverksamhet, eller
2. med anledning av samarbete om övningsverksamhet med andra länder eller internationella organisationer enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Nuvarande reglering

Upptagningar och uppteckningar som Försvarets radioanstalt inhämtar vid signalspaning innehåller inte sällan personuppgifter. Det samma kan antas i fråga om den inhämtning vid signalspaning som sker inom ramen för övningsverksamheten. Den huvudsakliga regleringen av Försvarets radioanstalts personuppgiftsbehandling finns i lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (FRA-PuL) och förordningen (2021:1208) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt.

Försvarets radioanstalt får behandla personuppgifter bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Personuppgifter får inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen behandlades (2 kap. 1 § FRA-PuL). Regeringen uttalade i förarbetena att med att ändamålen ska vara särskilda innebär att de måste vara tillräckligt specificerade för att ge ledning för bedömningen av vilka uppgifter som är adekvata och relevanta för den aktuella behandlingen och för att det ska kunna avgöras att inte fler uppgifter än nödvändigt behandlas. Något hinder mot att ange flera parallella ändamål för behandlingen

finns inte. Regeringen anförde vidare att ändamålen ska anges uttryckligen redan när personuppgifterna samlas in. Med att ändamålen ska vara berättigade anförde regeringen att det innebär att det ska finnas en koppling till myndighetens reglerade verksamhet som utgör den rättsliga grunden. Personuppgifter får således inte behandlas för ett ändamål som inte är berättigat i förhållande till verksamheten. Det ska finnas ett särskilt, uttryckligt angivet och berättigat ändamål för behandlingen inte bara vid insamlingen, utan även för varje åtgärd som vidtas med de insamlade uppgifterna.¹⁰ Försvarets radioanstalt får behandla personuppgifter i sin försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt informationssäkerhetsverksamhet (2 kap. 2, 3, 5 och 7 §§ FRA-PuL).

Det finns vidare möjlighet för Försvarets radioanstalt att i vissa särskilt angivna fall behandla uppgifter för ett annat ändamål än för det ändamål för vilket personuppgifterna har samlats in, så kallade sekundära ändamål (2 kap. 4, 6 och 8 §§ FRA-PuL). I förarbetena anförde regeringen att en sådan ordning skapar en ökad tydlighet och innebär ett stärkt integritetsskydd. Försvarets radioanstalts verksamhetsansvar är av sådan tydligt avgränsad omfattning att ett införande av sekundära ändamål är lämpligt när det gäller behandling av personuppgifter i myndighetens försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt informationssäkerhetsverksamhet.¹¹ Därutöver gäller den generella så kallade finalitetsprincipen.¹² Principen innebär att fortsatt behandling inte får ske för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen behandlades och kommer till uttryck i 2 kap. 1 § andra stycket FRA-PuL.¹³

Behandling av personuppgifter i övningsverksamheten

Utredningen föreslår att Försvarets radioanstalt ska få bedriva signalspaning i övningsverksamhet. Det bör införas en ändamålsbestämelse som ger uttryck för att Försvarets radioanstalt får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bedriva övningsverksamheten.

¹⁰ Se prop. 2020/21:224 s. 65 f.

¹¹ Se prop. 2020/21:224 s. 66.

¹² Se prop. 2020/21:224 s. 80, 82 och 84.

¹³ Se prop. 2020/21:224 s. 213.

Behandling av personuppgifter för sekundära ändamål

Från integritetssynpunkt är det en fördel att så långt som möjligt precisera i vilka fall personuppgiftsbehandling får ske för annat ändamål än det ändamål enligt vilket uppgifterna har samlats in.¹⁴

Signalspaning i övningsverksamhet syftar till att stärka och utveckla totalförsvarsförmågan. Försvarets radioanstalts verksamhet i denna del kommer att innebära att det finns behov av att samverka med nationella och internationella myndigheter och internationella organisationer. Personuppgifter som behandlas i Försvarets radioanstalts övningsverksamhet bör därför även få behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs i samverkan med annan avseende övningsverksamhet eller med anledning av samarbete om övningsverksamhet med andra länder och internationella organisationer enligt signalspaningslagen.

6.3.9 Behandling av allmänt tillgänglig information

Förslag: Försvarets radioanstalt får behandla personuppgifter som utgör allmänt tillgänglig information om det är nödvändigt för de ändamål som anges för övningsverksamheten.

Skälen för utredningens förslag

Av 2 kap. 9 § FRA-PuL framgår att Försvarets radioanstalt får behandla personuppgifter som utgör allmänt tillgänglig information om det är nödvändigt för den verksamhet som anges i 2 kap. 2, 5 och 7 §§ FRA-PuL.

I förarbetena uttalade regeringen att Försvarets radioanstalt för att bedriva en effektiv försvarsunderrättelseverksamhet har behov av god tillgång till allmänt tillgänglig information. Den information som inhämtats genom särskilda metoder kan därigenom på ett bättre sätt sättas i sitt sammanhang. Det är framför allt fråga om personuppgifter som kan påträffas vid sökning på internet eller vid sökningar i öppna databaser. Databaser med publikt tillgänglig information anskaffas och läggs upp som referensdatabaser hos myndigheten där

¹⁴ Se prop. 2020/21:224 s. 81.

den kan göra sökningar. I försvarsunderrättelseverksamheten kan ett syfte med att behandla personuppgifter i referensdatabaser vara att identifiera vem som använder en adressuppgift av intresse. Försvarets radioanstalt har vidare behov av att behandla personuppgifter i sådana databaser för att kunna filtrera bort signaler i sådana fall där både sändare och mottagare befinner sig i Sverige, till exempel genom att bedöma vilka IP-adresser som avser datorer i Sverige. Det kan även inom utvecklingsverksamheten vara nödvändigt att behandla personuppgifter som utgör allmänt tillgänglig information, bland annat vid kartläggning av signalmiljön.¹⁵

Utredningen anser att det också i övningsverksamheten kan uppstå behov av att behandla personuppgifter som utgör allmän information, exempelvis i syfte att filtrera bort signaler. I likhet med vad regeringen anförde i förarbetena anser utredningen att behandlingen av allmänt tillgänglig information kan bidra till att minska omfattningen av sådan inhämtning som inte är tillåten enligt signalspaningslagen.¹⁶ Utredningen föreslår att Försvarets radioanstalt ska få behandla personuppgifter som utgör allmänt tillgänglig information om det är nödvändigt för de ändamål som anges för övningsverksamheten. Utredningen föreslår därför att signalspaning i övningsverksamhet ska omfattas av 2 kap. 9 § FRA-PuL.

6.3.10 Behandling av personuppgifter i vissa fall

Förslag: Bestämmelsen i lagen om personuppgiftsbehandling vid Försvarets radioanstalt om behandling av personuppgifter i vissa fall ska också omfatta Försvarets radioanstalts signalspaning i övningsverksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Försvarets radioanstalts inhämtning av signaler i tråd ska ske automatiserat och sökbegrepp ska användas för att identifiera signalerna. Även vid annan inhämtning ska sökbegrepp användas (3 § signalspaningslagen). Personuppgifter behandlas redan när informationen i

¹⁵ Se prop. 2020/21:224 s. 84 f.

¹⁶ Se prop. 2020/21:224 s. 85.

tillståndsgivna signalbärare genomgår urval med hjälp av sökbegrepp. Personuppgiftsbehandling sker således även för information som inte inhämtas, och många av de personuppgifter som behandlas automatiskt blir dessutom aldrig föremål för manuell granskning.¹⁷ Information som Försvarets radioanstalt hanterar i försvarsunderrättelseverksamheten och informationssäkerhetsverksamheten kan därutöver vara krypterad eller på ett främmande språk. Innan informationen bearbetats saknas det förutsättningar att bedöma om den innehåller personuppgifter.¹⁸

Av 2 kap. 18 § FRA-PuL följer att Försvarets radioanstalts hantering av information som innebär behandling av personuppgifter inte ska anses oförenlig med bestämmelserna om tillåtlighet, grundläggande krav, känsliga personuppgifter, personnummer och samordningsnummer, i det skede av behandlingen då det ännu inte har kunnat fastställas vilka personuppgifter som informationen innehåller. När det står klart att informationen innehåller personuppgifter, samt vilka personuppgifterna är, ska Försvarets radioanstalt behandla dem enligt övriga bestämmelser.¹⁹

Inhämtning av signaler i elektronisk form vid signalspaning i övningsverksamhet ska ske på samma sätt som annan inhämtning. Det kan enligt utredningen förekomma att den information som Försvarets radioanstalt hanterar i övningsverksamheten är sådan att den måste bearbetas innan det går att bedöma om den innehåller personuppgifter. Utredningen anser därför att 2 kap. 18 § FRA-PuL bör omfatta också Försvarets radioanstalts övningsverksamhet.

6.3.11 Uppgiftssamling för övningsverksamhet

Förslag: Vid Försvarets radioanstalt får det finnas uppgiftssamlingar för övningsverksamhet som innehåller personuppgifter.

Uppgiftssamlingen får endast innehålla information som rör övningsverksamheten.

Personuppgifter i en uppgiftssamling för övningsverksamhet får inte behandlas längre än ett år efter det att behandlingen av uppgifterna påbörjades.

¹⁷ Se prop. 2020/21:224 s. 95.

¹⁸ Se prop. 2020/21:224 s. 222.

¹⁹ Se prop. 2020/21:224 s. 222.

Skälen för utredningens förslag

Uppgiftssamling är, enligt 1 kap. 5 § FRA-PuL, en samling med uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling är gemensamt tillgängliga. Av 3 kap. 1 § FRA-PuL följer att personuppgifter får göras gemensamt tillgängliga och behandlas i uppgiftssamlingar om det behövs för något av de ändamål som anges i 2 kap. FRA-PuL. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om vilka uppgiftssamlingar som får finnas och vilka uppgifter som får behandlas i respektive uppgiftssamling. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också besluta om uppgiftssamlingar i ett enskilt fall. I 3 kap. FRA-PuL har regeringen meddelat föreskrifter om ett antal uppgiftssamlingar som får finnas vid Försvarets radioanstalt.

Utredningen bedömer att det finns ett behov av uppgiftssamling för övningsverksamheten, vilket bör regleras i förordning. Uppgiftssamlingen bör endast få innehålla information som rör övningsverksamheten.

För all personuppgiftsbehandling enligt FRA-PuL gäller att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som behövs med hänsyn till ändamålen med behandlingen (2 kap. 19 § FRA-PuL). Det gäller också för personuppgifter i uppgiftssamlingar. I fråga om personuppgifter i en uppgiftssamling för råmaterial får personuppgifter dock inte behandlas längre än ett år efter det att behandlingen av uppgifterna påbörjades (3 kap. 1 § FRA-PuL).

Utredningen anser att det är lämpligt och ändamålsenligt att det anges en borte gräns för hur länge personuppgifter i en uppgiftssamling för övningsverksamhet får behandlas. Det ligger i linje med att utredningen i fråga om förstöringsskyldigheten anför att uppgifter som inhämtats inom ramen för övningsverksamheten ska förstöras när övningen avslutats och de slutsatser och erfarenheter som övningen lett till har summerats (se avsnitt 6.3.5). Att det sätts en frist för längsta behandling av personuppgifter i uppgiftssamlingen innebär inte att behoven för personuppgiftsbehandling inte kan eller ska upphöra dessförinnan. Av förarbetena till 2 kap. 19 § FRA-PuL framgår att behovet av att fortsätta att behandla uppgifterna måste prövas kontinuerligt. Om det är tillräckligt att behandla avidentifierade uppgifter är det inte längre tillåtet att behandla personuppgifterna.²⁰

²⁰ Se prop. 2020/21:224 s. 223.

6.3.12 Överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands

Förslag: Bestämmelser om överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands ska tillämpas vid sådan överföring som sker inom ramen för internationellt övnings-samarbete.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen föreslår i avsnitt 6.3.7 att Försvarets radioanstalt vid signalspaning som sker inom ramen för övningsverksamhet ska få bedriva internationellt samarbete. Vid sådant internationellt samarbete kan personuppgifter komma att överföras till ett annat land eller en internationell organisation. I fråga om Försvarets radioanstalts internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbete regleras förutsättningarna för sådan överföring i 2 kap. 20 § FRA-PuL och 2 kap. 1 § FRA-PuF.

Enligt 2 kap. 20 § första stycket FRA-PuL får personuppgifter överföras till ett annat land eller en internationell organisation endast om det är nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet. Därutöver krävs enligt 2 kap. 20 § första stycket 1 att överföringen riktas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation. EU, FN och Nato har exempelvis denna typ av organ. Regeringen kan, enligt vad som framgår av 2 kap. 20 § andra och tredje styckena FRA-PuL, genom föreskrift eller beslut i enskilda fall möjliggöra för att överföring av personuppgifter även kan ske till andra internationella aktörer. Det kan till exempel vid internationella militära insatser vara nödvändigt att överlämna underrättelser till en funktion i en annan stat som inte kan sägas vara en underrättelse- eller säkerhetstjänst.

Enligt 2 kap. 20 § första stycket 2 FRA-PuL ska sekretess inte hindra en överföring. En sekretessprövning behöver således ske som en del i bedömningen om en överföring av personuppgifter ska ske.²¹

Enligt den tredje punkten ska mottagaren garantera tillräckligt skydd för personuppgifterna. Enligt förarbetena är det Försvarets

²¹ Se prop. 2020/21:224 s. 118 f.

radioanstalt som, genom en sammanvägd bedömning, har till uppgift att bedöma om det mottagande landet eller organisationen erbjuder tillräckligt skydd. Personuppgifter bör få överföras om Försvarets radioanstalt tagit hänsyn till omständigheterna kring överföringen och dragit slutsatsen att tillräckliga skyddsåtgärder för personuppgifterna föreligger. Som utgångspunkt bör lämpliga skyddsåtgärder anses föreligga om en mottagande stat är ansluten till dataskyddskonventionen eller annan internationell överenskommelse som innehåller bestämmelser om dataskydd och registrerades rättigheter. Därutöver bör Försvarets radioanstalt kunna beakta till exempel att den som kommer att behandla uppgifterna kommer att ha tystnadsplikt som omfattar de överförda uppgifterna och åtaganden från mottagarens sida att inte föra personuppgifterna vidare eller att inte använda personuppgifterna efter en viss tidpunkt.²²

Enligt 2 kap. 20 § första stycket 4 FRA-PuL ska slutligen den personliga integriteten beaktas vid överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands.

De krav som gör sig gällande vid överföring av personuppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet gör sig enligt utredningen också gällande vid sådan överföring som kan komma att ske inom ramen för internationellt samarbete inom ramen för övningsverksamheten. För att tillgodose att samma villkor tillämpas också vid sådan överföring föreslår utredningen att 2 kap. 20 § FRA-PuL ändras på sådant sätt så att internationellt övningsarbete också omfattas av bestämmelsen.

Utredningens förslag innebär att samma villkor som ska vara uppfyllda vid överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands i försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet ska vara uppfyllda vid sådan överföring som sker inom ramen för internationellt samarbete i övningsverksamheten. Det innebär bland annat Försvarets radioanstalt ska göra en bedömning av om mottagaren garanterar tillräckligt skydd för uppgifterna och en proportionalitetsbedömning innan personuppgifterna får överföras. I bedömningarna får omständigheterna i det enskilda fallet beaktas. För att de föreslagna bestämmelserna om förstöring (se avsnitt 6.3.5) och tidsbegränsning för behandling av personuppgifter i uppgiftssamling (se avsnitt 6.3.11) inte ska förlora sin funktion bör dock åtaganden från mottagaren om dennes hantering av personuppgifterna få betydelse i Försvarets radio-

²² Se prop. 2020/21:224 s. 119.

anstalts bedömning av om mottagaren garanterar tillräckligt skydd för uppgifterna. Det kan till exempel vara fråga om åtaganden om att förstöra eller inte använda personuppgifterna efter en viss tidpunkt.

7 Inhämtning av inhemsk trafik i vissa brådskande situationer när liv, hälsa eller egendom är i fara

7.1 Förbudet mot att inhämta inhemsk trafik

Av 2 a § första stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) framgår att signaler som sänds mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige inte får inhämtas. Om sådana signaler inte kan avskiljas redan vid inhämtningen, ska upptagningen eller uppteckningen förstöras så snart det står klart att sådana signaler har inhämtats. Kravet på förstöring gäller även i fråga om upptagningar och uppteckningar som signalspaningsmyndigheten har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete. Av paragrafens andra stycke framgår att första stycket inte tillämpas i fråga om dels signaler som utväxlas autonomt mellan tekniska system i sådana fall där signalerna inte innehåller personuppgifter, dels signaler som sänds från eller till utländsk militär personal, utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon.

Bestämmelsen har sin bakgrund i den politiska överenskommelsen som träffades mellan de i regeringen ingående partierna hösten 2008. Enligt en av punkterna i överenskommelsen skulle det i lagen tydliggöras att Försvarets radioanstalt inte får signalspana mot trafik med både avsändare och mottagare i Sverige.

I det förslag till bestämmelse som lämnades i promemorian Förslag till ändring av signalspaningslagen (Ds 2009:1) fanns inte några undantag från förbudet mot att inhämta inhemsk trafik. Flera remissinstanser var kritiska till det absoluta förbudet, bland annat ifrågasatte Justitiekanslern om förbudet inte innebar att man någon gång tappar bort högst väsentliga försvarsunderrättelser och om inte en ventil för

synnerligen angelägna fall borde övervägas.¹ Regeringen föreslog i propositionen ett undantag i fråga om signaler mellan sändare och mottagare på utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon.² Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag.³ Efter senare lagändringar, som trädde i kraft den 1 januari 2022, får undantag från förbudet göras för signaler som utväxlas autonomt mellan tekniska system i sådana fall där signalerna inte innehåller personuppgifter och signaler som sänds från eller till utländsk militär personal, utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon.⁴

Utredningen föreslår i avsnitt 6.3.2 att Försvarets radioanstalt ska få inhämta inhemsk trafik vid signalspaning i övningsverksamhet. Utredningen föreslår också ett undantag från förbudet om Sverige är i krig eller krigsfara (se avsnitt 4.5.3).

7.2 Finns det behov av ytterligare undantag från förbudet mot att inhämta inhemsk trafik?

Förbudet och förstöringsskyldigheten i 2 a § första stycket signalspaningslagen gäller som huvudregel oavsett för vilken företeelse inhämtningen sker och oavsett vilka uppgifter som en inhämtad upptagning eller uppteckning innehåller. Det innebär att om signalspaning bedrivs mot avsändare och mottagare som befinner sig utanför Sverige måste inhämtningen avbrytas och inhämtade uppgifter förstöras om avsändaren och mottagaren skulle förflytta sig så att de båda befinner sig i Sverige. Denna ordning kan framstå som problematisk i vissa brådskande situationer när ett utländskt förhållande sträcker sig in i Sverige och där liv, hälsa eller egendom är i fara, vilket kan exemplifieras enligt följande.

- Vid signalspaning upptäcker Försvarets radioanstalt att internationella terrorister, som befinner sig utanför Sverige, inom kort planerar ett terrorattentat i Sverige. Under tiden som inhämtningsuppdraget pågår förflyttar sig terroristerna över Öresundsbron och in i Sverige. Enligt den nuvarande lagstiftningen ska inhämtningen av signaler dem emellan avbrytas och de uppgifter som even-

¹ Se prop. 2008/09:201 s. 40 och Justitiekanslern, remissvar, dnr 8408-08-80. *Remissyttrande över promemorian Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning (Ds 2009:1)*.

² Se prop. 2008/09:201 s. 42.

³ Prop. 2008/09:201, bet. 2009/10:FöU3, rskr. 2009/10:3.

⁴ Prop. 2020/21:224, bet. 2021/22:FöU2, rskr. 2021/22:45.

tueellt inhämtats när avsändare och mottagare befinner sig i Sverige förstöras. Regelverket gäller således oavsett vilka uppgifter som framkommer och oavsett hur brådskande situationen framstår, dvs. även exempelvis om enskilda människors liv eller hälsa är i fara.

- Försvarets radioanstalt finner vid analys av en inhämtad upptagning eller uppteckning konkret information om att ett terroristattentat ska ske inom kort. Det visar sig dock vid en vidare analys att avsändare och mottagare befann sig i Sverige när upptagningen eller uppteckningen inhämtades. Försvarets radioanstalt ska då förstöra upptagningen eller uppteckningen, och får inte rapportera uppgifterna vidare. Förstöringsskyldigheten gäller alltså även om Försvarets radioanstalt skulle ha uppgifter som skulle kunna vara av avgörande betydelse för att exempelvis skydda människors liv eller hälsa.
- Efter en oförutsedd inträffad händelse i Sverige råder en akut situation där nationella resurser måste konsolideras för att säkerställa att det inte finns några kvarvarande hot från exempelvis internationella terrorister. Om en avsändare eller en mottagare befinner sig utanför Sverige kan Försvarets radioanstalt inhämta signaler som kan ge information om kvarvarande oupptäckta yttre hot och som kan skydda människors liv eller hälsa. Om en avsändare och en mottagare båda befinner sig i Sverige saknar dock Försvarets radioanstalt, enligt nuvarande lagstiftning, möjlighet att bidra med sådan information.

I den typ av situationer som utredningen exemplifierat ovan innebär förbudet, som Justitiekanslern berörde i det tidigare remissförfarandet, att det finns en risk för att uppgifter som kan ha ett mycket betydande underrättelsevärde inte kan inhämtas eller att de måste förstöras. Det finns som en följd av detta en uppenbar risk för enskilda människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Försvarets radioanstalts myndighetschef riskerar också att ställas inför mycket svåra moraliska och etiska dilemman. Ställt på sin spets handlar det i en sådan situation om att antingen följa signalspaningslagstiftningen och då riskera människors liv eller att agera i strid med lagen. En annan aspekt som det inte går att bortse från är hur allmänhetens förtroende för statens förmåga att skydda befolkningen skulle påverkas om det skulle bli känt att till exempel ett terroristattentat hade kunnat förhindras och människoliv räddas.

7.3 Överväganden och förslag

7.3.1 Allmänt

De situationer som utredningen berör i avsnitt 7.2 är sådana att det är fråga om att förhindra allvarlig brottslighet som innebär fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Det finns således vissa beröringspunkter med den återkommande diskussionen om gränsdragningen mellan å ena sidan försvarsunderrättelseverksamhet och å andra sidan brottsbekämpande och brottsutredande verksamhet. Innan utredningen övergår till sina överväganden och förslag finns det därför skäl att kort redogöra för viss lagstiftning och för tidigare förarbetsuttalanden om gränsdragningsfrågan. Det finns också anledning att beröra vissa ansvarsfrihetsgrunder i brottsbalken och den konstitutionella nödrätten.

Rättslig reglering

Försvarsunderrättelseverksamhet ska enligt 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Av bestämmelsen framgår att verksamheten endast får avse utländska förhållanden. Att försvarsunderrättelseverksamhet endast får avse utländska förhållanden tillkom som en begränsning i lagen då försvarsunderrättelseverksamhetens mandat utökades från ”yttre militära hot” till ”yttre hot”.⁵ Av förarbetena följer att begränsningen till utländska förhållanden inte hindrar att verksamheten kan avse även vissa företeelser inom landet. Det är inte avgörande var den relevanta verksamheten bedrivs. Regeringen anförde som exempel på när utländska förhållanden måste anses sträcka sig innanför landets gränser när en organisation med verksamhet som utgör ett hot mot landet har sitt ursprung i ett annat land men verkar genom representanter i Sverige eller genom att på annat sätt utnyttja resurser i Sverige. Det handlar då om att följa upp utländska förhållandens koppling till Sverige för att kunna bedöma hotbilden mot landet. Regeringen framhöll att mandatet för de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet är begränsat till just underrättelseverksamhet och alla åtgärder som syftar till att hantera de hot av kriminell karaktär

⁵ Se prop. 2006/07:63 s. 43.

som kan identifieras inom landet är förbehållna de brottsbekämpande myndigheterna.⁶ Utredningen återkommer till gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet nedan.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast ske efter inriktning av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten (1 och 4 §§ signalspaningslagen). Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast ske i syfte att kartlägga de särskilda företeelser som anges i 1 § andra stycket signalspaningslagen. All inhämtning av signaler i elektronisk form kräver därutöver tillstånd, antingen från Försvarsunderrättelsedomstolen eller i brådskande fall av myndighetschefen i Försvarets radioanstalt eller dennes ställföreträdare (4 a–5 b §§ signalspaningslagen och 2 § förordningen [2008:923] om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

Av 4 § första stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet framgår att det inom försvarsunderrättelseverksamheten inte får vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. Av förarbetena framgår att begränsningen endast träffar sådana åtgärder för inhämtning av information som tar sig mer konkreta uttryck än till exempel inhämtning av signaler i elektronisk form vid signalspaning.⁷ Av 4 § andra stycket lagen om försvarsunderrättelseverksamhet framgår att de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet får lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet, om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser. Exempel på sådan verksamhet som kan komma i fråga är biträde med kryptoforcering, tekniskt stöd på informationssäkerhetsområdet och stöd i andra situationer då det är särskilt angeläget att resurserna hos de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet kan användas för samhällsviktiga ändamål.⁸

Enligt 1 § lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott, som trädde i kraft 1 augusti 2019, får uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat till

⁶ Se prop. 2006/07:63 s. 43.

⁷ Se prop. 2006/07:63 s. 48.

⁸ Se prop. 2006/07:63 s. 136.

en annan myndighet i enlighet med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet inte användas för att utreda brott. Enligt 2 § ska de brottsbekämpande myndigheterna se till att tillgången till sådana uppgifter som avses i 1 § 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. Lagen innebär att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kan bestämma inriktningen av signalspaning och ta emot underrättelser även om det pågår en förundersökning. Innan lagen trädde i kraft tillämpades signalspaningslagstiftningen på ett sådant sätt att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten inte fick tillgång till uppgifter från signalspaning när det gäller företeelser som myndigheterna bedrev en förundersökning om. I förarbetena beskrev regeringen att behovet av att inom polisens underrättelseverksamhet kartlägga till exempel ett terroristnätverk inte påverkas av att det pågår en förundersökning beträffande ett enskilt brott som någon i nätverket kan vara inblandad i. Regeringen ansåg att med hänsyn till det slags brottslighet som uppgifterna kan gälla, kunde den då gällande begränsningen av polisens tillgång till uppgifterna få allvarliga konsekvenser. Tilltron till staten och dess förmåga att fullgöra några av sina mest grundläggande uppgifter kan då påverkas negativt.⁹ Efter lagens ikraftträdande är det således möjligt för Försvarets radioanstalt att parallellt med en pågående förundersökning rapportera underrättelser till brottsbekämpande myndigheter.

Närmare om gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet

Gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet har återkommande berörts i flera förarbeten på försvarsunderrättelseområdet. Frågan aktualiserades i propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63) i samband med att regeringen föreslog att 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet skulle ändras på så sätt att försvarsunderrättelseverksamhet får bedrivas för att kartlägga yttre hot mot landet. Enligt bestämmelsens tidigare lydelse fick sådan verksamhet bedrivas för att

⁹ Se prop. 2018/19:96 s. 17 f.

kartlägga yttre militära hot mot landet. Ändringsförslaget motiverades i förarbetena av den säkerhetspolitiska utvecklingen och en förändrad hotbild där andra hot och risker måste ges ökad uppmärksamhet i säkerhetspolitiken och i underrättelseverksamheten. Sådan hot och risker är bland annat terrorism, spridning av massförstörelsevapen och internationell kriminalitet av stor omfattning och kvalificerad art.¹⁰ I fråga om gränsdragningen mellan de olika verksamheterna påtalade regeringen att i begreppet ”yttre hot mot landet” ligger att hotet måste vara av så kvalificerad art att det kan anses riktat mot rikets säkerhet eller samhällsviktiga strukturer. Därtill föreslog regeringen också att försvarsunderrättelseverksamheten i lag uttryckligen skulle begränsas till utländska förhållanden (se även ovan).¹¹

Försvarsunderrättelseverksamhetens förhållande till den brottsbekämpande verksamheten regleras närmare i 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Enligt paragrafen får det, som tidigare nämnts, inom försvarsunderrättelseverksamheten inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. Bestämmelsen träffar bara åtgärder för inhämtning av information som tar sig mer konkreta uttryck än till exempel inhämtning av signaler i elektronisk form vid signalspaning. En grundläggande princip som följer av andra regler, och som därför inte har ansetts behöva anges uttryckligen, är dock att försvarsunderrättelseverksamheten inte får innefatta förfarande i samband med förundersökning, vissa arbetsmetoder som är förbehållna polismän och användning av straffprocessuella tvångsmedel.¹²

I förarbetena till 2 a § signalspaningslagen, vilket som tidigare beskrivits var en del av den politiska överenskommelsen hösten 2008, uttalade regeringen att bestämmelsen syftar till att tydliggöra gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet, som avser utländska förhållanden, och sådan underrättelseverksamhet och utredningsverksamhet som syftar till att avslöja, utreda eller förhindra brott och som avser företeelser i Sverige och därför primärt är ett ansvar för brottsbekämpande myndigheter.¹³

¹⁰ Se prop. 2006/07 :63 s. 33 och 38 f.

¹¹ Se prop. 2006/07:63 s. 42 f.

¹² Se prop. 2006/07:63 s. 41 och 135.

¹³ Se prop. 2008/09 :201 s. 42.

I propositionen Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2011/12:179) lämnade regeringen förslag om att Säkerhetspolisen och dåvarande Rikskriminalpolisen (numera Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten) skulle få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Som skäl för detta anförde regeringen sammanfattningsvis att båda har till uppgift att förebygga och förhindra brottslighet av allvarligt slag och att båda i den verksamheten har behov av underrättelseinhämtning om utländska förhållanden. I Säkerhetspolisens fall rör det sig om sådan allvarlig brottslighet, däribland terrorism och brott mot rikets säkerhet, som utgör direkta hot mot Sverige och det svenska samhället. Regeringen framhöll att Sveriges måste ha förmåga att värja dessa typer av hot och att i det ligger att åtgärder måste kunna vidtas för att förebygga och förhindra att sådan brottslighet planeras och genomförs. I fråga om dåvarande Rikskriminalpolisens behov anförde regeringen att det är fråga om att förebygga och förhindra grov organiserad brottslighet av så allvarligt slag att den ytterst kan hota grundläggande samhällsintressen.¹⁴ Utredningens bedömning är att det förhåller sig på samma sätt även i dag. Regeringen påpekade att förslagen inte innebar någon ändring i fråga om gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet.¹⁵

Gränsdragningen berördes också i förarbetena till lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Lagen innebär att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kan bestämma inriktningen av signalspaning och ta emot underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet även om det pågår en förundersökning. Uppgifterna får dock, som sagt, inte användas i förundersökningen. I förarbetena diskuterades om förbudet skulle vara absolut eller om det skulle vara möjligt till undantag för uppgifter om allvarliga brott. Enligt regeringen var det, med hänsyn till gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten, inte möjligt att göra något undantag för uppgifter om allvarliga brott. Något hinder mot att använda uppgifterna för att förhindra brott finns inte, men regeringen påpekade att förbudet trots det kan påverka utrymmet för sådan användning. Detta till följd av att det kan vara svårt att förhindra ett brott utan att inleda en förundersökning. Problematiken är

¹⁴ Se prop. 2011/12:179 s. 14 ff.

¹⁵ Se prop 2011/12:179 s. 22.

dock inte ny utan finns generellt när det gäller bestämmelser som kan förbjuda användning av uppgifter för att utreda brott.¹⁶

Nödrätt och konstitutionell nödrätt

I 24 kap. brottsbalken finns bestämmelser om nödrätt och annan nödhandling. Bestämmelserna innebär att den som i och för sig begår en brottslig handling går fri från straff, om han eller hon handlar i nöd. Nödvärnsrätten i 24 kap. 1 § brottsbalken kan sägas vara ett specialfall av nödrätt och innebär att den som bland annat utsätts för ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp har rätt att avvärja angreppet. Nöd enligt 24 kap. 4 § brottsbalken föreligger när fara hotar liv, hälsa, egendom eller något annat viktigt av rättsordningen skyddat intresse. En gärning som någon begår i nöd utgör brott endast om den med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt är oförsvarlig. En nödhandling förutsätter inte, till skillnad från nödvärn, att en situation uppkommit genom ett brottsligt angrepp. En nödhandling är därutöver inte begränsad till en handling endast mot angriparen, vilket är fallet med nödvärnsrätten, utan en nödhandling kan vara riktad mot annan person eller sak än varifrån faran hotar. För nödvärnsrätten gäller att gärningen inte får vara uppenbart oförsvarlig, medan det för nödrätten gäller att nödhandlingen ska vara försvarlig. Vid bedömning om gärningen är försvarlig ska farans beskaffenhet vägas mot den skada som åsamkas genom nödgärningen. Dessutom ska omständigheterna i övrigt beaktas.

Den konstitutionella nödrätten kan beskrivas som grundsatsen att statsmakterna, när samhällets bestånd står på spel, kan åsidosätta grundlag och likväl göra anspråk på att handla rättsenligt.¹⁷ Statsmakterna har i princip tagit avstånd från denna nödrätt.¹⁸ Ett visst begränsat utrymme för en sedvanerättsligt grundad konstitutionell nödrätt anses visserligen finnas, något som har kommit till tydligast uttryck i samband med terroristaktioner. Det är dock oklart hur långt den konstitutionella nödrätt som anses finnas sträcker sig.¹⁹ Mot bakgrund av detta ansåg regeringen i förarbetena till lagen (2006:343)

¹⁶ Se prop. 2018/19:96 s. 27 f.

¹⁷ Se SOU 2003:32 s. 95.

¹⁸ Se prop. 1973:90 s. 444.

¹⁹ Se SOU 2003:32 s. 21 och prop. 2005/06 :111 s. 41.

om Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning att en reglering av möjligheterna att i vissa fall sätta in militära förband med våldsbefogenheter för att ingripa mot terroristhandlingar inte bör ta sin utgångspunkt i vad som kan anses gälla enligt den konstitutionella nödrätten.²⁰

7.3.2 Inhämtning av inhemsk trafik i vissa brådskande situationer som innebär fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom

Förslag: Förbudet mot inhämtning av inhemsk trafik i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska inte tillämpas i fråga om signaler i sådana brådskande situationer som innebär fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom.

För att ett sådant undantag ska få tillämpas vid inhämtning av signaler i elektronisk form ska en särskild ansökan göras och ett särskilt tillstånd lämnas.

Skälen för utredningens förslag

De undantag som finns från 2 a § första stycket signalspaningslagen i den nuvarande regleringen är i vissa fall en förutsättning för att Försvarets radioanstalt ska kunna bedriva en effektiv och ändamålsenlig försvarsunderrättelseverksamhet.²¹ Att tillgodose att Försvarets radioanstalt har möjlighet att bedriva en effektiv och ändamålsenlig signalspaning i krig eller krigsfara ligger vidare till grund för utredningens förslag till ett särskilt undantag från förbudet att inhämta inhemsk trafik vid sådana förhållanden (se avsnitt 4.5.3). Att Försvarets radioanstalt har förutsättning att bedriva en effektiv och ändamålsenlig övningsverksamhet är vidare skäl för utredningens förslag om ett undantag från 2 a § första stycket signalspaningslagen vid sådan verksamhet (se avsnitt 6.3.2).

I avsnitt 7.2 ovan beskriver utredningen några exempel på situationer där liv, hälsa eller egendom är i fara. Det är närmast fråga om

²⁰ Se prop. 2005/06 :111 s. 40.

²¹ Jfr prop. 2008/09:201 s. 42.

situationer där bestämmelser om nödvärn och nöd skulle kunna tillämpas. Exempelen kan delas upp i två olika typsituationer. I det ena fallet kommer informationen om en sådan situation från en av Försvarets radioanstalts inriktande myndigheter. I det andra fallet är det Försvarets radioanstalt som identifierar situationen genom information som finns i redan inhämtat material. Utredningen behandlar i denna del fortsättningsvis det första fallet. Det andra fallet behandlas i nästföljande avsnitt.

Den typ av situationer som utredningen exemplifierat och som hotar liv eller hälsa eller egendom kommer sannolikt inträffa i begränsad utsträckning. Att det är sällsynt innebär dock inte att det inte finns ett behov av att möjliggöra att inhämtning kan ske om sådana situationer skulle uppstå. Särskilt inte sett i ljuset av att den begränsning som 2 a § första stycket signalspaningslagen innebär riskerar att leda till att människors liv och hälsa eller egendom utsätts för fara. Det är enligt utredningen inte heller acceptabelt att en beslutsfattare ska behöva ställas inför den typ av etiska och moraliska dilemman som tidigare beskrivits.

Som utredningen ser det måste det anses vara en brist i den nuvarande regleringen att det saknas möjlighet till undantag från 2 a § första stycket signalspaningslagen i vissa brådskande situationer där fara hotar liv, hälsa eller egendom. Det finns i sådana situationer en uppenbar risk för att uppgifter förloras som kan vara av avgörande betydelse i fråga om Sveriges förmåga att förhindra allvarlig brottslighet och att skydda såväl enskilda människors liv eller hälsa som egendom mot omfattande förstörelse. I likhet med vad som redovisats ovan bör inte den konstitutionella nödrätten användas som utgångspunkt för ett sådant undantag. Det kan, som utredningen ser det, inte heller anses lämpligt eller ändamålsenligt att en beslutsfattare ska förlita sig på nödrätten i brottsbalken i sådana situationer. Det bör därför finnas en ventil från förbudet mot att inhämta inhemsk trafik som kan tillämpas i vissa brådskande situationer som hotar liv, hälsa eller egendom. Det sker lämpligast genom att ett särskilt undantag införs i signalspaningslagen.

Ett nytt undantag för inhämtning av inhemsk trafik i vissa brådskande situationer som hotar liv, hälsa eller egendom

Som utredningen beskrivit ovan måste inhämtningen upphöra och inhämtade uppgifter förstöras om en avsändare och en mottagare båda befinner sig i Sverige. Detsamma gäller om de förflyttar sig så att de båda befinner sig i Sverige. Förbudet mot att inhämta inhemsk trafik fyller en viktig funktion i fråga om att klargöra gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsutredande och brottsbekämpande verksamheten. Utredningen anser att det är av stor vikt att gränsdragningen inte förändras. Det finns ett omfattande regelverk för straffprocessuella tvångsmedel och bestämmelser som avser försvarsunderrättelseverksamhet ska inte kunna användas för att kringgå detta regelverk. De brottsutredande myndigheter är, som tidigare framkommit, förbjudna att använda de uppgifter som Försvarets radioanstalt rapporterar för att utreda brott. Något hinder mot att använda uppgifterna för att förhindra brott finns dock inte.

Ett syfte med 2 a § första stycket signalspaningslagen är att tydliggöra att försvarsunderrättelseverksamheten är inriktad mot utländska förhållanden. Utländska förhållanden kan sträcka sig in i landet och det finns underrättelsebehov också i sådana fall, vilket regeringen också berört i tidigare förarbeten.²²

Med utgångspunkt i detta och med hänsyn till i vilka typer av situationer som behovet av inhämtning kan uppstå i föreslår utredningen att inhemsk trafik ska få inhämtas i sådana brådskande situationer som innebär fara för människors liv eller hälsa. Fara för omfattande förstörelse av egendom bör enligt utredningen också omfattas. Omfattande förstörelse av egendom kan, även om det inte direkt innebär att människor dör eller skadas, i förlängningen komma att få stora konsekvenser för samhället och för enskilda människors liv eller hälsa. Exempelvis om det är fråga om bostadsfastigheter eller fastigheter innehållande samhällsviktiga funktioner. Men också om egendomen kan anses vara någon form av kritisk infrastruktur, till exempel broförbindelser eller ledningar för vattenförsörjning. Om fara för omfattande förstörelse av egendom inte skulle omfattas är det utredningens bedömning att undantagets tillämpningsområde riskerar att bli alltför begränsat. Det kan inte heller bortses från att det finns en risk för att liknande svåra moraliska och etiska dilemman som tidigare

²² Se prop. 2006/07:63 s. 43.

beskrivits kan uppstå om endast fara för människors liv eller hälsa omfattas.

Ifall det är en brådskande situation av sådan karaktär som innebär att undantaget kan tillämpas får bedömas utifrån det material som Försvarets radioanstalt har tillgång till i varje enskilt fall. Det innebär att Försvarets radioanstalt i stor utsträckning är beroende av de uppgifter som lämnas av den inriktande myndigheten i det enskilda fallet.

En grundläggande förutsättning för att det undantag som utredningen föreslår ska kunna tillämpas är att det är fråga om försvarsunderrättelseverksamhet enligt 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Det ska alltså bland annat vara ett utländskt förhållande. Den typ av situationer som utredningen beskrivit kan härröra från internationell terrorism, men även från annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen. Därtill måste det finnas en inriktning från regeringen eller annan inriktande myndighet och inhämtningen måste avse kartläggning av någon av företeelserna i 1 § andra stycket signalspaningslagen. Det ska alltså vara fråga om kartläggning av strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intresse. Även om det också kan finnas operativa inslag, måste det – med hänsyn till nämnda bestämmelse – alltid vara fråga om kartläggning av strategiska förhållanden. Det kan påminnas om att Försvarets radioanstalt bedriver signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet endast efter inriktning från någon av de inriktande myndigheterna.

Rapportering av underrättelser sker enligt bestämmelserna i 8 § signalspaningslagen (se avsnitt 3.3.5) och får anpassas efter den situation som råder i det enskilda fallet.

Tillstånd

Vid all inhämtning av signaler i elektronisk form krävs tillstånd från Försvarsunderrättelsedomstolen eller i brådskande fall från myndighetschefen vid Försvarets radioanstalt eller dennes ställföreträdare. Utredningen anser sett till den typ av situationer som förslaget ska kunna tillämpas för att det bör krävas en särskild tillståndsprövning för att tillämpa det föreslagna undantaget. Behovet av att inhämta signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i

Sverige kommer mest troligt att uppstå i ett pågående redan tillståndsprövat inhämtningsuppdrag. Det framstår inte som lämpligt eller ändamålsenligt att i sådana situationer göra en ny ansökan eftersom det innebär att det kan löpa parallella tillstånd rörande samma inhämtningsuppdrag. Utgångspunkten bör i stället vara att ett särskilt tillstånd ska sökas om behov av att tillämpa det föreslagna undantaget uppstår. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse med sådan innebörd införs. En liknande möjlighet finns vid behov av ytterligare signalbärare och tillkommande sökbegrepp enligt 5 a § tredje stycket signalspaningslagen. Det framstår som lämpligt att reglera möjligheten till särskilt tillstånd beträffande det föreslagna undantaget i samma bestämmelse.

Om behov skulle uppstå av att tillämpa undantaget utan att det finns ett tillståndsprövat inhämtningsuppdrag, får ansökan göras i enlighet med 4 a § signalspaningslagen.

Ett tillstånd till signalspaning får ges för högst sex månader åt gången och kan efter förnyad prövning förlängas med högst sex månader i taget (5 a § andra stycket signalspaningslagen). Att det är fråga en brådskande situation som hotar liv, hälsa eller egendom bör enligt utredningen få genomslag i fråga om tillståndens längd. Det bör endast vara aktuellt med tillstånd som gäller för en mycket begränsad tidsperiod, någon eller allra högst några dagar. Det innebär att om den brådskande situationen fortgår måste en ny ansökan således återkommande göras och skälen för inhämtningen återkommande övervägas om inhämtning med stöd av det föreslagna undantaget fortsatt ska kunna ske. Tillstånd efter en särskild ansökan i ett redan tillståndsprövat uppdrag bör således ges kortare varaktighet än ursprungstillståndet. Det kan även i fråga om behov av ytterligare signalbärare och tillkommande sökbegrepp finnas behov av en möjlighet att ge tillstånd med kortare varaktighet än ursprungstillståndet. Utredningen föreslår därför att 5 a § tredje stycket signalspaningslagen ändras för att möjliggöra detta.

Med hänsyn till ärendenas brådskande natur kommer det med stor sannolikhet vara fråga om tillstånd som meddelas av Försvarets radioanstalts myndighetschef eller dennes ställföreträdare enligt 5 b § signalspaningslagen. Sådana beslut ska genast anmälas till Försvarsunderrättelsesdomstolen som skyndsamt ska pröva ärendet. Domstolen kan, om den finner att det inte finns skäl för åtgärden, upphäva eller ändra beslutet. Om ett brådskande beslut har upphört att

gälla innan domstolen har prövat ärendet, ska Försvarets radioanstalt anmäla åtgärden till Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun). Utredningen är medveten om att bedömningen att korta tillstånd bör ges innebär att Försvarsunderrättelsedomstolen i stor utsträckning troligen inte kommer att pröva ärendet, utan det är Siun som i efterhand får granska Försvarets radioanstalts hantering. Någon särskild reglering av tillståndsprovningen för dessa, troligen mycket få fall, anser utredningen varken är ändamålsenlig eller lämplig.

Gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten

Utredningens förslag är inte avsedd att förändra gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. Försvarets radioanstalts uppgift är att rapportera uppgifter till berörda myndigheter i enlighet med 8 § signalspaningslagen. Det är sedan upp till de brottsbekämpande myndigheterna att bedöma vilka åtgärder som kan vidtas med anledning av de uppgifter som Försvarets radioanstalt rapporterar i förhållande till lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Uppgifterna kan således inte användas i en förundersökning.

De brottsbekämpande myndigheternas användning av de uppgifter som Försvarets radioanstalt rapporterar omfattas inte av utredningens uppdrag. Som utredningen beskrivit ovan har dock frågan om undantag från det absoluta förbudet i lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott behandlats i samband med lagens tillkomst. Något sådant undantag ansågs inte möjligt. Regeringen uttalade samtidigt att det inte finns något hinder mot att använda uppgifterna för att förhindra brott. Vidare konstaterade regeringen att omständigheten att det kan vara svårt att förhindra ett brott utan att inleda en förundersökning finns generellt när det gäller bestämmelser som förbjuder användning av uppgifter för att utreda brott.²³

²³ Se prop. 2018/19:96 s. 27 f.

Intrång i den personliga integriteten

Utredningens förslag innebär att inhämtning får ske mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige i vissa brådskande situationer som innebär fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Det är fråga om utländska förhållanden som sträcker sig in i landet. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra att sådan allvarlig brottslighet kan förhindras. Det handlar alltså i förlängningen om att skydda enskilda människors liv och hälsa samt att skydda egendom mot omfattande förstörelse.

Som utredningen beskrivit ovan förutsätter inhämtning enligt utredningens förslag att det är fråga om ett utländskt förhållande, att inriktning sker från en inriktande myndighet, att inhämtningen sker i syfte att kartlägga någon av de särskilt angivna företeelserna i 1 § andra stycket signalspaningslagen och att det finns tillstånd. Det är således fråga om inhämtning som ur ett integritetskyddsperspektiv skulle kunna anses godtagbar om exempelvis avsändaren men inte mottagaren befann sig i Sverige. Mot bakgrund av detta anser utredningen att det intrång som förslaget kan komma att innebära för den personliga integriteten för avsändaren och mottagaren är begränsat.

Det finns dock, som vid all signalspaning, en viss risk för att upptagningar eller uppteckningar som saknar relevans för inhämtningsuppgiften inhämtas. Det finns därför skäl att påminna om signalspaningslagens bestämmelser om bland annat förstöring och rapportering, vilka syftar till att värna enskildas integritetsintressen. Bestämmelserna innebär exempelvis att om en upptagning eller uppteckning inhämtas mellan en avsändare och mottagare som inte är av relevans ur försvarsunderrättelsesynpunkt ska den förstöras (7 § 1 signalspaningslagen). Förstöringsskyldigheten i 7 § 2 och 3 signalspaningslagen är absolut, vilket innebär att förstöringsskyldigheten enligt dessa bestämmelser gäller utan hinder av utredningens förslag. Vidare gäller att om uppgifter som rapporteras till berörda myndigheter berör en viss fysisk person, får rapporteringen endast avse förhållanden som är av betydelse i försvarsunderrättelsesynpunkt (8 § signalspaningslagen). Slutligen kan nämnas att Siun ska kontrollera att Försvarets radioanstalt följer signalspaningslagen enligt 10 § signalspaningslagen. Siun ska särskilt granska användningen av sökbegrepp, förstöring och rapportering. En enskild kan enligt 10 a § signalspaningslagen begära kontroll av om hans eller hennes meddelanden har inhämtats och,

om så skett, huruvida inhämtningen varit lagenlig. Sammantaget innebär det att de mekanismer i signalspaningslagen som syftar till att skydda den personliga integriteten är tillämplbara också vid tillämpningen av det undantag som utredningen föreslår.

Syftet med förslaget är som nämnts ovan att möjliggöra att allvarlig brottslighet som innebär fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kan förhindras. Förslaget är således tänkt att skydda den personliga integriteten för de som kan komma att utsättas för sådan allvarlig brottslighet. Med hänsyn till detta och till de skyddsmekanismer som finns i signalspaningslagen anser utredningen att det intrång i den personliga integriteten som förslaget skulle kunna innebära vid inhämtning av signaler i elektronisk form framstår som proportionerligt.

7.3.3 Undantag från förstöringsskyldigheten

Förslag: Om signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige inte kan avskiljas redan vid inhämtningen, behöver upptagningen eller uppteckningen inte förstöras om den innehåller

1. uppgifter om en brådskande situation, och
2. uppgifterna bedöms vara av avgörande betydelse för att skydda människors liv eller hälsa eller för att undvika omfattande förstörelse av egendom.

Skälen för utredningens förslag

Försvarets radioanstalt vidtar olika åtgärder för att tillgodose att inhemsk trafik inte inhämtas. I vissa fall är det trots detta inte möjligt att bedöma vilka signaler som kan innefatta trafik mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige. Om sådana signaler inte kan avskiljas redan vid inhämtningen ska därför upptagningen eller uppteckningen, enligt 2 a § första stycket signalspaningslagen, förstöras så snart det står klart att signaler som omfattas av förbudet har inhämtats.²⁴

²⁴ Se prop. 2006/07:63 s. 74 och prop. 2008/09:201 s. 41.

Som utredningen tidigare har beskrivit är förstöringsskyldigheten i 2 a § första stycket signalspaningslagen absolut. Det innebär att en upptagning eller uppteckning ska förstöras oavsett vilka uppgifter som framkommer i det inhämtade materialet. Det innebär i sin tur exempelvis att Försvarets radioanstalt, om det är fråga om ett utländskt förhållande, inte till berörda myndigheter får rapportera konkreta uppgifter om ett nära förestående terroristbrott i Sverige eller mot svenskar utomlands om avsändaren och mottagaren båda befann sig i Sverige när signalerna inhämtades. Det finns alltså ingen möjlighet i en sådan situation för brottsbekämpande myndigheter att få kännedom om uppgifter som kan vara av avgörande betydelse i fråga om Sveriges förmåga att förhindra allvarlig brottslighet och att skydda såväl enskilda människors liv eller hälsa som egendom mot omfattande förstörelse. Det kan i enlighet med vad utredningen konstaterat ovan inte anses acceptabelt att myndighetschefen vid Försvarets radioanstalt i en sådan situation ska ställas inför valet att förstöra uppgifter i enlighet med lag, och riskera människors liv, eller att rapportera uppgifterna till brottsbekämpande myndigheter med de konsekvenser som kan följa på att han eller hon agerat i strid med lag. Det bör därför finnas en möjlighet till undantag från förstöringsskyldigheten i 2 a § första stycket signalspaningslagen i vissa brådskande situationer där liv, hälsa eller egendom är i fara. Det sker lämpligast genom att ett särskilt undantag införs i signalspaningslagen.

Om det är fråga om uppgifter som är av avgörande betydelse för att skydda människors liv eller hälsa eller för att undvika omfattande förstörelse av egendom anser utredningen att uppgifter bör få bevaras och rapporteras, i stället för att förstöras. Detta under förutsättning att en upptagning eller uppteckning inte ska förstöras enligt någon annan bestämmelse. Det måste också vara uppgifter som fått inhämtas enligt bestämmelser i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaningslagen, bland annat ska det vara fråga om ett utländskt förhållande. Det är alltså fråga om ett undantag från förstöringsskyldigheten för underrättelser som är av avgörande betydelse i fråga om att förhindra sådan allvarlig brottslighet och som hade fått rapporteras om avsändaren och/eller mottagaren befunnit sig utanför Sverige när signalerna inhämtades. Det bör också vara fråga om en brådskande situation. Till skillnad från vid inhämtning, där Försvarets radioanstalt får information från en av de inriktande myndigheterna, är det i denna typ av situationer Försvarets radioanstalt som vid bearbet-

ning och analys av inhämtade upptagningar och uppteckningar uppmärksammar uppgifter. Det är således Försvarets radioanstalt som har att göra en bedömning av det tillgängliga materialet samt dess brådskande natur och betydelse för att förhindra den allvarliga brottsligheten. Ett undantag bör utformas utifrån detta. Utredningen föreslår därför att Försvarets radioanstalt ska få göra undantag från förstöringsskyldigheten om upptagningen eller uppteckningen innehåller uppgifter om en brådskande situation och uppgifterna bedöms vara av avgörande betydelse för att skydda människors liv eller hälsa eller för att undvika omfattande förstörelse av egendom.

I likhet med vad utredningen konstaterat i avsnitt 7.3.2 får Försvarets radioanstalts rapportering av underrättelser till berörda myndigheter anpassas efter den situation som råder i det enskilda fallet.

Förslaget är inte avsett att innebära någon förändring avseende gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet. Det är en uppgift för de brottsbekämpande myndigheterna att hantera den information som rapporteras i förhållande till lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Uppgifterna får således inte användas i en förundersökning.

I fråga om enskildas integritetsintressen kan utredningen konstatera att förslaget tar sikte på uppgifter av sådan art att om avsändaren och/eller mottagaren befunnit sig utanför Sverige hade uppgifterna kunnat bevaras och rapporteras. Det är med andra ord fråga om uppgifter som inhämtats enligt tillstånd och som är relevanta ur underrättelsesynpunkt, men som visar sig härröra från en avsändare och mottagare som båda befann sig i Sverige när signalerna inhämtades. Ur ett integritetsskyddsperspektiv hade rapportering av de uppgifter som förslaget tar sikte på varit godtagbar om exempelvis avsändaren men inte mottagaren befann sig i Sverige. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra att allvarlig brottslighet som innebär fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom kan förhindras. Förslaget i denna del innebär inte att signaler kan inhämtas i större utsträckning. Det innebär däremot att redan inhämtade uppgifter, som annars hade förstörts, kan rapporteras i vissa brådskande situationer. Det intrång som detta innebär måste enligt utredningen anses vara proportionerligt sett till syftet med bestämmelsen.

7.3.4 Underrättelseskyldighet vid tillämpning av undantagen

Förslag: Försvarets radioanstalt ska omgående underrätta Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten om undantagen tillämpas.

Skälen för utredningens förslag

Siun ska kontrollera att Försvarets radioanstalt följer lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaningslagen. Enligt 10 § signalspaningslagen ska kontrollen enligt signalspaningslagen särskilt avse granskningen av sökbegrepp, förstöring och rapportering. Den särskilda granskningen tar sikte på verksamhet i samband med signalspaning som mer påtagligt medför att enskildas integritetsintresse kan komma att påverkas.²⁵

Utredningen bedömer ovan att förslagen inte i någon särskild utsträckning medför något ytterligare intrång i den personliga integriteten för de avsändare och mottagare som inhämtningen riktas mot och vars meddelanden ska kunna bevaras. Det finns dock en viss risk för att signaler mellan avsändare och mottagare i Sverige som saknar relevans ur försvarsunderrättelsesynpunkt inhämtas, men i dessa fall är signalspaningslagens bestämmelser om bland annat förstöring och rapportering tillämpliga.

Utredningens förslag innebär emellertid undantag från huvudregeln om att signaler mellan avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige inte får inhämtas och att om signalerna inte har kunnat avskiljas vid inhämtandet att sådana upptagningar eller uppteckningar ska förstöras. Allmänhetens möjlighet till insyn i om eller hur de föreslagna bestämmelserna tillämpas kommer att vara i allra högsta grad begränsad på grund av den stränga sekretess som råder beträffande Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet. Det är därför enligt utredningen av stor vikt att det finns möjlighet till efterhandskontroll i fråga om hur bestämmelserna tillämpas. Siun ska, som tidigare nämnts, bland annat särskilt granska förstöring och rapportering. Några särskilda bestämmelser om kontroll av tillämpningen av undantagen är därför inte nödvändig. Det finns dock som utredningen ser det skäl att möjliggöra att kontroll kan ske skynd-

²⁵ Se prop. 2006/07:63 s. 116.

samt. Utredningen föreslår därför att Försvarets radioanstalt ska underrätta Siun om något av de föreslagna undantagen tillämpas. En sådan underrättelseskyldighet ligger också i linje med att försvarsunderrättelsemyndigheterna i viktiga frågor som rör försvarsunderrättelseverksamhet ska lämna information till Siun (6 § förordningen [2000:131] om försvarsunderrättelseverksamhet). Genom att skyndsamt underrätta Siun ges möjlighet för Siun att också skyndsamt utföra sin efterhandskontroll i enlighet med bestämmelserna i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaningslagen. Det kan tilläggas att Siun enligt 5 b § signalspaningslagen ska underrättas när ett brådskande beslut fattats men upphört att gälla innan Förvarsunderrättelsesdomstolen hinner pröva beslutet. Utredningens förslag i denna del innebär att underrättelse sker oavsett vilken typ av beslut som fattas och oavsett om beslutet upphört eller inte. Enligt utredningen kan föreslaget i denna del stärka allmänhetens förtroende i fråga om att de föreslagna bestämmelserna tillämpas korrekt och att eventuella missförhållanden skyndsamt kan uppmärksammas.

Att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen inte använder uppgifter som rapporterats från Försvarets radioanstalt för att utreda brott är inte en uppgift för Siun, utan en uppgift för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden enligt 1 § tredje stycket lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

8 Inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Utredningen har i uppdrag att analysera och bedöma om Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Myndigheten för psykologiskt försvar (MPF) och eventuellt ytterligare myndigheter bör få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Utredningen redogör i avsnitt 3 översiktligt för bakgrunden till den nuvarande lagstiftningen och bland annat de ändringar i lagstiftningen som den politiska överenskommelsen hösten 2008 ledde till. I detta avsnitt redogör utredningen inledningsvis närmare för bakgrunden till den nuvarande lagstiftningen i fråga om inriktande myndigheter. Därefter beskriver utredningen det urval som gjorts i fråga om vilka myndigheter, utöver de som utpekats i direktiven, som utredningen utrett närmare. Slutligen följer utredningens överväganden och förslag.

Det kan nämnas att utredningen behandlar frågan om inriktande myndigheter i krig eller krigsfara i avsnitt 4.5.4 och vid signalspaning i övningsverksamhet i avsnitt 6.3.3.

8.1 Bakgrund till den nuvarande lagstiftningen

Regeringen bestämmer inriktningen för försvarsunderrättelseverksamheten. Inom ramen för den inriktningen får de myndigheter som regeringen bestämmer ange närmare inriktning av verksamheten (1 § andra stycket lagen [2000:130] om försvarsunderrättelseverksamhet). Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får dock endast ske i de fall regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten närmare har bestämt inriktningen av signalspaningen. I fråga om Försvarets radioanstalts utvecklingsverksamhet och internationella samarbete

är det endast regeringen som får inrikta signalspaningen. (1 § första stycket och 4 § första stycket lagen [2008:717] om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet [signalspaningslagen]). Enligt den ursprungliga lydelsen av 1 § signalspaningslagen fick signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ske i de fall regeringen eller, enligt regeringens bestämmande, en myndighet närmare bestämt inriktningen för signalspaningen. Bestämmelsen överensstämde således tidigare med vad som gäller för annan försvarsunderrättelseverksamhet.

Den nuvarande begränsningen av inriktande myndigheter är ett resultat av den politiska debatt som följde på regeringens ursprungliga förslag till ny signalspaningslag¹ och den politiska överenskommelse som träffades mellan partierna i regeringen hösten 2008. En av punkterna i överenskommelsen innebar att Försvarets radioanstalt endast skulle få bedriva signalspaning efter inriktning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten. Med bakgrund av den politiska överenskommelsen utarbetades promemorian Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning (Ds 2009:1) i Regeringskansliet (Försvarsdepartementet). I promemorian anfördes att ett sätt att åstadkomma begränsningen av inriktande myndigheter är att regeringen i samband med att tillgången till signaler i tråd aktualiseras begränsar sitt beslut om inriktande myndigheter, såvitt avser signalspaning. Det ansågs dock vara otillräckligt för att åstadkomma syftet bakom överenskommelsen. För att tydliggöra begränsningen föreslogs i promemorian att den i stället skulle framgå direkt av lag.²

Regeringen behandlade de förslag till förändringar som krävde lagändring i propositionen Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning (prop. 2008/09:201). Regeringen hänvisade till promemorians bedömning om att en begränsning av inriktande myndigheter bör framgå av lag. Regeringen anförde vidare att en reducering av kretsen inriktande myndigheter i enlighet med överenskommelsen innebar att det stöd som Försvarets radioanstalt hittills lämnat till ett antal andra myndigheter omöjliggjordes. Det innebar konsekvenser för bland annat Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Regeringen anförde att även flera andra myndigheter med behov av stöd med underrättelser från signalspaning berövades hittillsvarande möjlighet att erhålla information som verksamheten i stor utsträckning var beroende av. De aktuella myndigheterna saknade alternativa möjligheter att erhålla

¹ En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63).

² Se Ds 2009:1 s. 39 f.

motsvarande underlag. Regeringen påtalade att begräsningen innebar konsekvenser på områden som faller inom ramen för de närmare ändamålen för signalspaning, bland annat Sveriges möjlighet att delta i det internationella samfundets kamp mot utvecklig och spridning av massförstörelsevapen. En annan konsekvens som regeringen påtalade var att Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), som har regeringens uppdrag att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet, avskars från möjligheten att använda signalspaning som källa för myndigheternas egen underrättelseverksamhet. Av förarbetena framgår att flera remissinstanser framförde omfattande kritik mot förslaget. Regeringen bedömde dock att det saknades parlamentariskt stöd för ett förslag som inte var i enlighet med den politiska överenskommelsen.³

Säkerhetspolisen och dåvarande Rikskriminalpolisen förlorade sin möjlighet att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Under hösten 2008 tillsattes därför en utredning som bland annat hade till uppgift att kartlägga Säkerhetspolisens och dåvarande Rikskriminalpolisens behov av underrättelser om utländska förhållanden och utreda hur behovet skulle kunna tillgodoses. Utredningen överlämnade sitt betänkande i juli 2009.⁴ Ytterligare arbete vidtogs därefter i Regeringskansliet (Justitiedepartementet), bland annat upprättades promemorian Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2011:44). Förslagen i promemorian byggde på en överenskommelse mellan regeringen och Socialdemokraterna om att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle få möjlighet att inrikta signalspaning.⁵ Regeringen föreslog i propositionen Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2011/12:179), i september 2012, att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen skulle tillåtas att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Riksdagen beslutade⁶ i enlighet med propositionen och lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2013. Efter polisens omorganisation den 1 januari 2015 är det Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten i stället för Rikskriminalpolisen som får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksam-

³ Se prop. 2008/09:201 s. 32 f.

⁴ SOU 2009:66.

⁵ Se prop. 2011/12:179 s. 5.

⁶ Prop. 2011/12:179, bet. 2012/13:JuU7, rskr. 2012/13:61.

het.⁷ Härefter har inga ändringar gjorts i fråga om vilka myndigheter som får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

8.2 Myndigheter som kan ha behov av att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

8.2.1 Avgränsning av utredningens arbete

Utredningen ska enligt direktiven analysera och bedöma om ISP och MPF bör få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Enligt direktiven får analysen och bedömningen också omfatta andra myndigheter. Frågan om myndigheters inriktningsrätt av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet har väckts i olika sammanhang sedan begränsningen infördes 2009.

ISP framförde, i likhet med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Tullverket, i remissvar av promemorian Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2011:44) behov av att inrikta signalspaning för egen del.⁸ Enligt regeringen saknades det beredningsunderlag för att i det lagstiftningsärendet pröva frågan.⁹

ISP:s behov av att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet berördes vidare av riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen i mars 2018. Riksdagen tillkännagav att möjligheten att ge ISP rätt att inrikta signalspaning från Försvarets radioanstalt bör ses över.¹⁰ I utskottsbetänkandet anfördes att signalspaning får bedrivas i syfte att kartlägga utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, men att ISP inte har rätt att inrikta signalspaning för att uppnå detta syfte.¹¹

MPF föreslogs få inriktningsrätt i Psykförsvarsutredningens betänkande En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret (SOU 2020:29). Enligt Psykförsvarsutredningen var den nya myndigheten för psykologiskt försvar i behov av inriktningsrätt för att på ett effektivt sätt kunna fullgöra sitt uppdrag. Två av utredningens experter, båda vid Försvarmakten, ansåg inte att den nya myndig-

⁷ Se prop. 2013/14:110 s. 637.

⁸ Se prop. 2011/12:179 s. 14.

⁹ Se prop. 2011/12:179 s. 16.

¹⁰ Rskr.2017/18:178, bet. 2017/18:FöU5.

¹¹ Se bet. 2017/18:FöU5 s. 13 f.

heten skulle ges inriktningsrätt.¹² Av de remissvar som inkom kan det nämnas att bland annat Försvarets radioanstalt¹³, Försvarmakten¹⁴ och Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten¹⁵ avstyrkte förslaget om att ge den nya myndigheten inriktningsrätt.

Utredningen har med utgångspunkt i vad som redogjorts för ovan valt att – utöver ISP och MPF – närmare utreda behoven av inriktningsrätt för MSB och Tullverket. Mot bakgrund av att FMV och FOI är myndigheter som får bedriva försvarsunderrättelseverksamhet¹⁶ men som inte får inrikta signalspaning har utredningen valt att också utreda dessa myndigheters behov av inriktningsrätt.

MSB har upplyst utredningen om att myndigheten inte anser sig vara i behov av att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Övriga myndigheter har samtliga uttryckt att myndigheten ser ett behov av inriktningsrätt.

8.2.2 Kort om myndigheternas uppdrag

Försvarets materielverk

FMV¹⁷ ansvarar för upphandling av sådana varor, tjänster och byggentreprenader inom materieförsörjningsområdet som inte omfattas av Försvarmaktens upphandlingsansvar. Myndigheten ska även biträda Försvarmakten i planeringen av materiel- och logistikförsörjningen och med kompetens när det gäller vidmakthållande och upphandling. Efter särskilt bemyndigande från regeringen, ska FMV företräda staten vid förhandlingar och ingående av internationella överenskommelser som avser försäljning eller upplåtelse av materiel och tillhörande tjänster. FMV är patentorgan för de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet och handlägger ärenden som rör immaterialrättsliga frågor. FMV ska bedriva exportstödjande verksamhet inom försvarssektorn. Verksamheten ska bidra till försvarets materieförsörjning

¹² Se SOU 2020:29 s. 206 f.

¹³ Försvarets radioanstalt, Remiss av betänkandet En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret (SOU 2020:29), 2020-10-29, dnr 3.2:3825/20:2.

¹⁴ Försvarmakten, Försvarmaktens yttrande över betänkandet En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret (SOU 2020:29), 2020-10-22, dnr. FM2020-21618:1.

¹⁵ Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Betänkandet En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret (SOU 2020:29), 2020-10-15, dnr 51-2020Ö:2.

¹⁶ 2 § förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

¹⁷ Förordningen (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

och dess operativa förmåga eller i övrigt vara till nytta för svensk försvars- och säkerhetspolitik.

FMV bedriver också försvarsunderrättelseverksamhet.¹⁸

Inspektionen för strategiska produkter

ISP¹⁹ är förvaltningsmyndighet för ärenden och tillsyn enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel samt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Myndigheten är vidare nationell myndighet med de uppgifter som följer av lagen (1994:118) om inspektioner enligt Förenta nationernas konvention om förbud mot kemiska vapen och anslutande förordning (1997:121). ISP ska hantera riktade sanktioner enligt de förordningar om sanktioner som beslutas av Europeiska unionen, efter beslut av regeringen med anledning av sådana förordningar eller enligt föreskrifter som regeringen beslutar med stöd av lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner. ISP är Sveriges kontaktpunkt enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen. Sedan den 1 december 2023 är ISP granskningsmyndighet enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. ISP ska enligt lagen granska utländska direktinvesteringar och kan, om det är nödvändigt, förbjuda dem.

Myndigheten för psykologiskt försvar

MPF²⁰ inrättades den 1 januari 2022. Vissa av myndighetens uppgifter utfördes tidigare av MSB. MPF ska i fredstid och vid höjd beredskap leda arbetet med att samordna och utveckla myndigheters och andra aktörers verksamhet inom Sveriges psykologiska försvar, lämna stöd till sådan verksamhet, och bidra till att stärka befolkningens motståndskraft. Myndigheten ska särskilt bland annat identifiera, analysera och kunna lämna stöd i bemötandet av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen samt sprida kunskap och bidra till befolk-

¹⁸ 2 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet.

¹⁹ Förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter.

²⁰ Förordningen (2021:936) med instruktion för Myndigheten för psykologiskt försvar.

ningens och berörda aktörers beredskap i fråga om psykologiskt försvar. Myndigheten ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av det psykologiska försvaret i fredstid. Myndigheten ska utan dröjsmål till regeringen rapportera uppgifter om otillbörlig informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information som kan ha betydelse för Sveriges säkerhet eller som av någon annan anledning bör komma till regeringens kännedom. Om Sverige är i krig eller krigsfara ska myndigheten dessutom kunna stödja regeringen och föreslå åtgärder inom sitt verksamhetsområde som har till syfte att minska en potentiell angripares förmåga och intention till angrepp.

Totalförsvarets forskningsinstitut

FOI²¹ har till uppgift att bedriva forskning, metod- och teknikutveckling samt utredningsarbete för totalförsvaret och till stöd för nedrustning, icke-spridning och internationell säkerhet. FOI:s uppgift att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet ska fullgöras genom analyser av information som inhämtats från offentliga informationskällor eller som lämnats av uppdragsgivare.

Tullverket

Tullverket²² har till uppgift att fastställa och ta ut tullar, skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas. Tullverket ska vidare 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. I fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor ska Tullverket bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet. Tullverket ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

²¹ Förordningen (2007:861) med instruktion för Totalförsvarets forskningsinstitut.

²² Förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket.

8.3 Överväganden och förslag

8.3.1 Vissa utgångspunkter för utredningens bedömning

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är en mycket känslig verksamhet som omgärdas av stark sekretess. Många uppgifter är kvalificerat hemliga. Signalspaning är vidare en inhämtningsmetod som medför intrång i den personliga integriteten. En central utgångspunkt mot bakgrund av detta är att det måste finnas ett reellt behov av signalsunderrättelser hos en myndighet som ska inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Behovet ska inte kunna tillgodoses på något annat mindre ingripande sätt, exempelvis inhämtning genom andra källor eller genom att myndigheten i egenskap av berörd myndighet får ta del av underrättelser från Försvarets radioanstalt enligt 8 § signalspaningslagen. Av utredningens direktiv framgår också att utredningen vid bedömningen om inriktningsrätten bör ges till fler än dem som nu har sådan rätt ska ta hänsyn till om myndigheten kan få sitt behov av underrättelser tillgodosett på annat sätt.

Frågan om vilka myndigheter som ska få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet har, som framgår ovan, präglats av en restriktiv hållning. Enligt utredningen finns det med hänsyn till den mycket känsliga verksamheten som Försvarets radioanstalt bedriver skäl att fortsatt tillämpa en restriktiv hållning. Ju fler inriktande myndigheter, desto större spridning riskerar inhämtade uppgifter att få. Detta gäller såväl för uppgifter som har bäring på Sveriges säkerhet, som för uppgifter som rör den personliga integriteten.

Ytterligare en omständighet som måste beaktas är att en myndighets behov ska falla inom ramen för ändamålen för signalspaning för försvarsunderrättelseverksamhet. Enligt 1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet får försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas i syfte att stödja svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för att kartlägga yttre hot mot landet. Verksamheten får vidare endast avse utländska förhållanden. Regeringens inriktning ramar i sin tur in försvarsunderrättelseverksamheten. De inriktande myndigheterna anger sin inriktning inom ramen för regeringens. En inriktande myndighet kan således inte gå utanför de ramar som regeringen satt upp. Bestämmelserna i signalspaningslagen innebär också en avgränsning. Bland annat får signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet endast bedrivas för att kartlägga de särskilda företeelser som anges i 1 § andra stycket signalspaningslagen. Signaler får som huvud-

regel inte inhämtas mellan en mottagare och avsändare som båda befinner sig i Sverige. Därutöver krävs tillstånd för att signalspaning ska få bedrivas. En förutsättning för tillstånd är bland annat att syftet med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Andra, mindre ingripande åtgärder måste således vara uteslutna för att signalspaning ska få användas.

En annan aspekt som bör beaktas är att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i stor utsträckning används för att upptäcka okända hot och företeelser. Det är aktörer som kommunicerar med varandra som signalspaningen riktas mot, men det är normalt sett informationen i sig – och inte den aktör som för stunden hanterar eller förmedlar information – som är det centrala. Signalspaning får inte heller inriktas mot endast en viss fysisk person. Signalspaning skiljer sig således från tvångsmedelsanvändning i brottsutredande verksamhet där syftet är att säkra bevisning mot en skäligen brottsmisstänkt person eller inhämta uppgifter som på annat sätt för brottsutredningen framåt. Det kan i sammanhanget påpekas att uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat till en annan myndighet i enlighet med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet inte får användas för att utreda brott (1 § lagen [2019:547] om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott).

Avslutningsvis finns det skäl att beakta att Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet är en begränsad resurs. Med fler inriktande myndigheter kan Försvarets radioanstalt behöva göra prioriteringar mellan olika uppdrag och uppdragsgivare i en än högre utsträckning än vad som redan sker. En konsekvens som kan följa på fler inriktande myndigheter är således olika former av undanträngningseffekter som kan komma att drabba de i dag inriktande myndigheterna negativt. Även detta talar för en fortsatt restriktiv hållning i fråga om att ge fler myndigheter inriktningsrätt.

8.3.2 En fördjupad dialog

Bedömning: En fördjupad dialog med Försvarets radioanstalt bör i tillräcklig utsträckning kunna tillgodose Försvarets materielverks, Myndigheten för psykologiskt försvar, Totalförsvarets forskningsinstitutets och Tullverkets behov av underrättelser. De bör därför inte ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningens bedömning är att fortsatt restriktivitet ska gälla i fråga om inriktningsrätten. Utredningen ska vidare enligt direktiven bland annat ta hänsyn till om myndigheten kan få sitt behov av underrättelser tillgodosett på annat sätt än genom att myndigheten ges inriktningsrätt. I ett första skede anser utredningen, mot denna bakgrund, att det är lämpligt att bedöma om de aktuella myndigheternas underrättelsebehov kan tillgodoses på något annat sätt än genom inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

FMV, FOI, ISP, MPF och Tullverket har samtliga för utredningen beskrivit att de ser ett behov av inriktningsrätt för att tillgodose sina underrättelsebehov. Gemensamt för de flesta av dessa myndigheter är att de beskriver att de har behov av information av viss karaktär eller på en viss detaljnivå som de upplever att de inte har tillgång till i dag. Det kan exempelvis vara fråga om uppgifter som endast är intressanta för en viss myndighets verksamhet och som på grund av dess detaljnivå inte närmare redogörs för i en underrättelserapport, som kan ha flera myndigheter som mottagare. Som utredningen uppfattar det är det myndigheternas förhoppning att de genom att få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska kunna få de mer detaljerade uppgifter som de efterfrågar. Just möjligheten att få mer detaljerad och spetsigare information uppfattar utredningen är en betydande faktor till särskilt varför FMV, FOI, MPF och Tullverket bedömer sig ha behov av att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Av 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet framgår att försvarsunderrättelseverksamhet fullgörs genom inhämtning, bearbetning och analys samt att underrättelser ska rapporteras till berörda myndigheter. Delgivning av underrättelser är således en process som kommer efter inhämtning, bearbetning och analys. Vad som är en underrättelse har till viss del beskrivits i förarbetena. Rent råmaterial är inte en underrättelse utan att ha genomgått den resterande delen av processen, dvs. bearbetning och analys. Rapporteringen ska dock inte i första hand avse den färdiganalyserade bedömningen, utan tyngdpunkten i det fördjupade analysarbetet bör ligga på den myndighet som är mottagare av underrättelserna. I vilken utsträckning de rapporterade underrättelserna till exempel ska innefatta information från olika källor måste, enligt regeringen, överlåtas till de myndigheter som

bedriver försvarsunderrättelseverksamhet att bedöma med utgångspunkt från bland annat källornas karaktär, vad informationen avser, mottagarens behov och egna analyskapacitet samt med beaktande av regeringens och myndigheters inriktning. Någon närmare precisering av begreppet utöver detta fanns det enligt regeringen inte anledning att göra.²³

Försvarets radioanstalts rapportering regleras i 8 § signalspaningslagen. Försvarets radioanstalt ska rapportera underrättelser till berörda myndigheter i enlighet med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Uppgifter om en viss fysisk person får dock endast rapporteras avseende förhållanden som är av betydelse ur försvarsunderrättelsesynpunkt. Inhämtning av signaler i elektronisk form får endast ske på uppdrag av någon av de inriktande myndigheter som anges i 1 och 4 §§ signalspaningslagen. Varken lagen om försvarsunderrättelseverksamhet eller signalspaningslagen innehåller bestämmelser om vilka myndigheter som är berörda myndigheter. Det är således fler myndigheter än de som är inriktande myndigheter som kan delges underrättelserapporter.

FOI, FMV, MPF och Tullverket har uttryckt sig ha behov av mer detaljerad och spetsigare information än vad de i dag får del av. Enligt nuvarande reglering får regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Sett till den inhämtning som Försvarets radioanstalt bedriver på uppdrag av de inriktande myndigheterna bedömer utredningen att FMV, FOI, MPF och Tullverkets behov av underrättelser i betydande utsträckning bör kunna tillgodoses genom en närmare och mer fördjupad dialog med Försvarets radioanstalt. Utifrån vad flera myndighet upplyst om är de uppgifter som myndigheterna har ett intresse av sådana att de inte nödvändigtvis behöver inhämtas särskilt. Som utredningen uppfattar lagstiftningen och dess förarbeten finns det inget hinder mot att myndigheter, som inte är inriktande myndigheter, och Försvarets radioanstalt har en mer fördjupad dialog i fråga om sådana företeelser som anges i 1 § andra stycket signalspaningslagen. Inom ramen för en sådan fördjupad dialog skulle således Försvarets radioanstalt kunna ge en myndighet mer detaljerade uppgifter i en underrättelserapport, under förutsättning att uppgifterna finns i en redan inhämtad upptagning eller uppteckning. Det är först om Försvarets

²³ Se prop. 2006/07:63 s. 54 f.

radioanstalt måste inhämta signaler i elektronisk form för att lämna informationen som det krävs en inriktning från en inriktande myndighet.

Utredningen bedömer att möjligheten till en fördjupad dialog mellan Försvarets radioanstalt och de myndigheter som är rapportmottagare i stor utsträckning skulle tillgodose de behov som myndigheterna uttryckt. En fördjupad dialog ligger, med de begränsningar som beskrivits ovan, inom ramen för gällande lagstiftning. Det framstår mot bakgrund av detta som såväl lämpligt som ändamålsenligt att en fördjupad dialog mellan myndigheterna främjas i första hand. Särskilt också med hänsyn till den restriktiva hållning som enligt utredningen alltjämt bör vara gällande i fråga om inriktande myndigheter. Utredningens bedömning är alltså att en fördjupad dialog mellan MPF, FMV, FOI och Tullverket respektive Försvarets radioanstalt i stor utsträckning kan förväntas tillgodose deras behov av underrättelser. De bör därför inte få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Formerna för en fördjupad dialog får närmare utformas mellan myndigheterna och Försvarets radioanstalt. Det måste beaktas att dialogen inte får leda till att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet inriktas. Den fördjupade dialogen ska således inte kunna användas för att kringgå lagstiftningen som reglerar inriktning av sådan verksamhet.

8.3.3 Inspektionen för strategiska produkter ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Förslag: Inspektionen för strategiska produkter får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får bedrivas för att kartlägga strategiska förhållanden avseende sådana utländska direktinvesteringar som avses i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

Skälen för utredningens förslag

ISP har bland annat till uppgift att vara tillstånds- och tillsynsmyndighet när det gäller krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. Krav på tillstånd för export och annan utlandssamverkan gällande krigsmateriel är nödvändigt för att säkerställa att produkter som förs ut ur Sverige, och tekniskt bistånd som lämnas, går till för oss acceptabla mottagarländer.²⁴ Regleringen av export av produkter med dubbla användningsområden syftar till att förebygga spridning av massförstörelsevapen och därigenom bidra till internationell säkerhet. Produkter med dubbla användningsområden är produkter eller teknik avsedda för civilt bruk som även kan användas för militära ändamål eller för tillverkning av massförstörelsevapen eller dess bärare. Exportkontrollen är nödvändig för att förhindra att stater eller andra aktörer, såsom terroristorganisationer, får tillgång till produkterna och använder dessa för framställning, spridning eller användning av massförstörelsevapen.²⁵

Sedan den 1 december 2023 är ISP granskningsmyndighet enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar. ISP har enligt lagen till uppgift att efter anmälan eller på eget initiativ granska utländska direktinvesteringar i skyddsvärd verksamhet och kan, om det är nödvändigt, förbjuda dem. Lagen syftar till att hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Utländska direktinvesteringar har stor betydelse för Sveriges ekonomi och konkurrenskraft. Om ett företag som bedriver verksamhet av betydelse för nationella säkerhetsintressen köps upp av en utländsk aktör, finns det dock risk för att värdefull teknik eller information därigenom kommer att kontrolleras av främmande makt på ett sätt som inte är önskvärt. Detta kan innebära att främmande makts militära förmåga stärks, vilket i förlängningen kan innebära ett hot mot Sverige och andra länder. Utländska direktinvesteringar i svenska företag kan vidare bland annat innebära att Sverige hamnar i ett beroendeförhållande till andra länder, såväl i fråga om beslutsfattande och poli-

²⁴ Se prop. 2017/18:23 s. 17.

²⁵ Se prop. 2021/22:209 s. 15 f.

tik som när det gäller kritiska varor eller tjänster som är viktiga för samhällets grundläggande funktionalitet och försvarsförmåga.²⁶

Närmare om lagen om granskning av utländska direktinvesteringar

Lagen om granskning av utländska direktinvesteringar blir tillämplig vid investeringar i skyddsvärd verksamhet. Vad som avses med skyddsvärd verksamhet och utländsk direktinvestering i lagen framgår av 3 och 4 §§.

Den som har för avsikt att investera i skyddsvärd verksamhet har en skyldighet att anmäla till granskningsmyndigheten om någon av förutsättningarna i 7, 9 eller 10 §§ är uppfyllda. Enligt 12 § kan granskningsmyndigheten upprätta underlag till en anmälan, om investeraren inte har gjort någon anmälan trots anmälningsskyldigheten. En granskning av en investering i skyddsvärd verksamhet som inte omfattas av anmälningsskyldigheten kan vidare inledas på granskningsmyndighetens initiativ, om det finns anledning att anta att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige (13 §).

Granskningsmyndigheten ska inom 25 dagar besluta om att antingen lämna en anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av investeringen (14 §). Enligt 15 § ska granskningsmyndigheten, om en granskning inleds, inom tre månader fatta beslut om att antingen förbjuda eller godkänna investeringen. Om det finns särskilda skäl, får granskningsmyndigheten dock meddela beslutet inom sex månader (15 §). För att en investering som omfattas av anmälningsskyldigheten ska få genomföras krävs antingen att anmälan om investeringen har lämnats utan åtgärd eller att investeringen har godkänts vid en granskning (16 §). I 17 och 18 §§ finns bestämmelser om granskningsmyndighetens prövning.

En anmälan ska, enligt 19 §, lämnas utan åtgärd om granskningsmyndigheten bedömer att det inte finns anledning att anta att det rör sig om en utländsk direktinvestering som skulle kunna inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. En investering ska förbjudas om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ord-

²⁶ Se prop. 2022/23:116 s. 18 och Säkerhetspolisens årsbok 2023/2024 s. 34. Se även SOU 2021:87 s. 225 f.

ning eller allmän säkerhet i Sverige (20 §). Av 21 § framgår att en investering som granskats ska godkännas om det inte finns skäl att förbjuda den. Ett godkännande kan även förenas med villkor. Om ett sådant villkor inte följs kan granskningsmyndigheten förelägga investeraren att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen, om det finns förutsättningar för det (22 §). Granskningsmyndigheten har enligt 23 och 24 §§ också i vissa andra fall möjlighet att utfärda föreläggen.

Granskningsmyndigheten får, enligt 29 §, i samband med sin granskning eller sin kontroll av efterlevnaden av meddelade villkor begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter. Kommuner och regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till granskningsmyndigheten om det behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt denna lag. Regeringen har i 6 § förordningen (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar angett vilka statliga myndigheter som är skyldig att lämna sådan uppgift.

Enligt 30 § ska granskningsmyndigheten vid sin granskning samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen har i 7 § förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar angett vilka myndigheter det är.

Enligt vad som närmare föreskrivs i 31 § får granskningsmyndigheten besluta om sanktionsavgift.

I fråga om överklagande gäller att granskningsmyndighetens beslut om föreläggande och beslut om sanktionsavgift får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Granskningsmyndighetens beslut om förbud och beslut om godkännande med villkor får överklagas till regeringen. Andra beslut får inte överklagas (39 §).

Inspektionen för strategiska produkter bör ges inriktningsrätt

Som påpekades i riksdagens tillkännagivande till regeringen i mars 2018 får signalspaning bedrivas i syfte att kartlägga utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, men ISP har inte rätt att inrikta signalspaning för att uppnå detta syfte. ISP har ett operativt inriktat samarbete på handläggarnivå inom gruppen för ickespridning och exportkontroll (ISEK). Samarbetet sker genom regelbundna möten mellan ISP och Försvarets radioanstalt, Försvarsmakten genom Militära underrät-

telse- och säkerhetstjänsten, Säkerhetspolisen, FOI och Tullverket.²⁷ Genom detta samarbete bör, enligt utredningens bedömning, ISP:s underrättelsebehov på området till stor del kunna tillgodoses.

ISP har dock fler uppgifter. Uppgiften att granska utländska direktinvesteringar fyller en viktig funktion för att bland annat behålla Sveriges oberoende och skydda Sveriges säkerhet. Det är en uppgift som inte direkt kan sägas ha någon motsvarighet i de nuvarande inriktande myndigheternas inriktningar till Försvarets radioanstalt. En sådan fördjupad dialog som utredningen beskriver i avsnitt 8.3.2 skulle därför inte kunna tillgodose underrättelsebehovet i tillräcklig utsträckning. Detta tillsammans med den viktiga funktion som gransknings-systemet innebär för att skydda Sveriges säkerhet talar för att ISP ska ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

ISP har i sin granskning enligt lagen om granskning av utländska direktinvesteringar vissa särskilda tidsfrister att förhålla sig till både i fråga om att fatta beslut om att inleda en granskning och att fatta beslut om att förbjuda eller godkänna en investering. Detta skiljer sig från Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet i det avseendet att verksamheten bedrivs med långa ledtider i syfte att upptäcka ännu okända hotaktörer, företeelser och uppgifter av relevans om dessa. Med hänsyn till de tidsfrister som ISP har att tillämpa skulle detta kunna innebära att signalspaning är en mindre väl lämpad metod för att tillgodose ISP:s underrättelsebehov för ärendehantering. Enligt utredningens bedömning framstår signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet mer lämpad för att kartlägga strategiska förhållanden än för ett enskilt ärende.

I fråga om ISP:s ärendehantering måste också beaktas att Försvarets radioanstalts rapportering är underrättelseinformation. Det bör således som regel, enligt utredningens bedömning, inte vara möjligt att använda informationen som underlag för beslut i ett enskilt ärende. I jämförelse är brottsbekämpande myndigheter förbjudna att använda uppgifter från Försvarets radioanstalt i en förundersökning. Detta talar också emot signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som metod för att tillgodose ISP:s underrättelsebehov i ett enskilt ärende.

Det finns således vissa omständigheter som talar emot att ge ISP inriktningsrätt. De är huvudsakligen hänförliga till ISP:s eventuella användning av uppgifter från Försvarets radioanstalt i sin prövning av enskilda ärenden enligt lagen. Något annat har dock inte fram-

²⁷ Se skr. 2022/23:114 s. 96.

kommit än att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet emellertid bör kunna användas för strategisk kartläggning kring företeelser som kan vara av betydelse för ISP:s granskning av utländska direktinvesteringar. Enligt utredningens bedömning fyller ISP:s uppgifter mycket viktiga funktioner för att bland annat skydda Sveriges säkerhet. Betydelsen av dessa kan inte antas minska över tid. Efter en sammantagen bedömning föreslår utredningen att ISP ska få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Med detta sagt finns det dock enligt utredningen vissa ytterligare åtgärder, exempelvis i fråga om ISP:s hantering av rapportering från Försvarets radioanstalt, som behöver vidtas innan ISP kan inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Behov av en ny ändamålsbestämmelse

Som utredningen tidigare har berört är en förutsättning för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet att det används för att kartlägga någon av de särskilda företeelser som anges i 1 § andra stycket signalspaningslagen. För att det ska vara möjligt för Försvarets radioanstalt att bedriva signalspaning efter inriktning från ISP och för ISP:s underrättelsebehov måste det således finns något eller några företeelser i nämnda bestämmelse som signalspaning får bedrivas för.

ISP:s uppgifter i fråga utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden omfattas enligt utredningens bedömning av 1 § andra stycket 4 signalspaningslagen. Enligt utredningen finns det dock ingen ändamålsbestämmelse som fullt ut kan tillämpas för granskning av utländska direktinvesteringar. En sådan bestämmelse måste därför enligt utredningens bedömning införas om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska kunna användas för att tillgodose ISP:s underrättelsebehov i den delen.

Utredningens bedömning är att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i förhållande till lagen om granskning av utländska direktinvesteringar är bäst lämpad för kartläggning av företeelser om strategiska förhållanden av betydelse för ISP:s granskningsverksamhet. Signalspaningens uppgift skulle i sådana fall vara att kartlägga företeelser på en strategisk nivå för att ge ett övergripande underlag. För sin bedömning i ett enskilt ärende är ISP, enligt utredningens

bedömning, i behov av information från andra källor. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska få användas för att kartlägga strategiska förhållanden avseende sådana utländska direktinvesteringar som avses i lagen om granskning av utländska direktinvesteringar.

9 Övriga överväganden och förslag

9.1 En övergripande redovisning av övrig inhämtning i ansökan

Förslag: I ansökan om tillstånd för signalspaning ska, utöver vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget, en övergripande redovisning av övrig inhämtning anges.

Skälen för utredningens förslag

All inhämtning av signaler i elektronisk form kräver tillstånd av Försvarsunderrättelsesdomstolen. Ansökan om tillstånd för signalspaning ska göras av Försvarets radioanstalt. I 4 a § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) finns bestämmelser om vad en ansökan ska innehålla. Av 5 § signalspaningslagen framgår kriterierna för att tillstånd ska få lämnas.

Vid prövningen av en ansökan ska domstolen bland annat ta ställning till om uppdraget beräknas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära (5 § 3 signalspaningslagen). Detta förutsätter att domstolen på ett övergripande plan får information om all den inhämtning som kan komma att bli aktuell under tillståndets giltighetstid. Enligt 4 a § 2 signalspaningslagen är redovisningen av själva inhämtningen emellertid begränsad till inhämtning i tråd. Det bör enligt utredningen uttryckligen framgå av lagtexten att annan inhämtning ska redovisas på ett övergripande plan i ansökan. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse med sådan innebörd införs i 4 a § signalspaningslagen.

9.2 Ett förtydligande av tillämplig bestämmelse

Förslag: Av 5 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska framgå att vid utformningen av ansökan enligt bestämmelsen gäller 4 a § nämnda lag i tillämpliga delar.

Skälen för utredningens förslag

I 5 b § tredje stycket signalspaningslagen finns en möjlighet för Försvarets radioanstalt att ansöka om ett särskilt tillstånd inom ramen för ett redan tillståndsprövat inhämtningsuppdrag om det uppstår behov av tillgång till ytterligare signalbärare eller användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp. Av bestämmelsen framgår att vid utformningen av ansökan och vid prövningen av den gäller 4 och 5 §§ signalspaningslagen i tillämpliga delar. Hänvisningen till 4 § framstår enligt utredningen som felaktig då nämnda paragraf innehåller bestämmelser om inriktning. Enligt utredningen torde hänvisning rätteligen göras till 4 a § signalspaningslagen, som reglerar vad en ansökan ska innehålla. Utredningen noterar också att det i författningskommentaren anges att 4 a § signalspaningslagen ska gälla i tillämpliga delar.¹ Utredningen föreslår därför att bestämmelsen ändras på sådant sätt att hänvisning görs till 4 a § signalspaningslagen.

9.3 Underrättelseskyldigheten till enskild upphävs

Förslag: Underrättelseskyldigheten i signalspaningslagen upphävs.

Skälen för utredningens förslag

Nuvarande reglering

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 försvarsunderrättelseverksamheten, dock senast en månad efter att det inhämt-

¹ Se prop. 2008/09:201 s. 112.

ningsuppdrag som föranlett inhämtningen avslutades. En underrättelse får dock skjutas upp om sekretess hindrar att underrättelse 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. Underrättelse ska inte heller lämnas om inhämtningen uteslutande avser främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande makter (11 a och 11 b §§ signalspaningslagen).

Underrättelseskyldigheten aktualiseras i de situationer då det vid signalspaning har använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till en fysisk person. Syftet med bestämmelsen är att denna person ska få möjlighet att bedöma vilket integritetsintrång som han eller hon har varit föremål för och att reagera mot vad han eller hon kan anse vara en rättsstridig åtgärd.² Införandet av en underrättelseskyldighet var en av punkterna i den politiska överenskommelsen som träffades mellan regeringspartierna i september 2008.³ Bestämmelserna trädde i kraft den 1 december 2009.

Signalspaningskommittén om underrättelseskyldigheten i signalspaningslagen

Signalspaningskommittén tillsattes av regeringen i februari 2009 för att tillgodose vad riksdagen anfört i samband med slutbehandlingen av propositionen En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63) om att en kommitté skulle följa Försvarets radioanstalt från ett integritetsskyddsperspektiv.⁴ Signalspaningskommittén redovisade sitt uppdrag i betänkandet Uppföljning av signalspaningslagen (SOU 2011:13).

I fråga om underrättelseskyldigheten i signalspaningslagen ansåg Signalspaningskommittén att den inte var ändamålsenlig. Enligt Signalspaningskommittén får underrättelseskyldigheten inte någon praktisk funktion som rättssäkerhetsgaranti eller som ett skydd för enskildas integritet eftersom verksamheten vid Försvarets radioanstalt är omgärdad av omfattande sekretess. Signalspaningskommittén konstaterade också att någon underrättelse vid utgången av 2010 inte hade lämnats, och att det finns anledning att tro att någon underrättelse

² Jfr prop. 2008/09:201 s. 86.

³ Se prop. 2008/09:201 s. 86.

⁴ Prop. 2006/07:63, bet. 2007/08:FöU15, rskr. 2007/08:266.

aldrig kommer att lämnas. Ett viktigare instrument enligt kommittén är den kontroll på begäran av enskild som ska utföras enligt 10 a § signalspaningslagen.⁵

Europadomstolen om underrättelseskyldigheten i signalspaningslagen

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i stor sammansättning (Europadomstolen) prövade i målet Centrum för rättvisa mot Sverige⁶ regleringen om och tillämpningen av signalspaningslagen. I avgörandet uttalade sig domstolen bland annat om underrättelseskyldigheten.⁷

Enligt artikel 13 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ska stater ge enskilda, vars fri- och rättigheter kränkts, tillgång till effektiva rättsmedel. Europadomstolen konstaterade i Centrum för rättvisa mot Sverige att i tidigare praxis har efterföljande notifieringar till enskilda i fråga om hemliga tvångsmedel ansetts vara en relevant faktor vid bedömningen av hur effektiva rättsmedlen är. Sådana notifieringar har dock inte ansetts nödvändiga om de nationella rättsmedlen är tillgängliga för alla, dvs. tillgången till rättsmedlen är oberoende av om en enskild underrättats eller inte.⁸ Inom ramen för signalspaning kan ett rättsmedel som inte är beroende av notifiering till enskild vara ett effektivt sådant och, beroende på omständigheterna, till och med erbjuda bättre garantier för ett korrekt förfarande, än ett system som baseras på notifiering.⁹ Europadomstolen konstaterade att såväl sekretess som att det kan vara svårt att identifiera var enskilda utanför statens eget territorium befinner sig kan medföra att notifiering till enskilda vid signalspaning saknar eller får mycket liten praktisk effekt.¹⁰

Europadomstolen konstaterade att på grund av sekretess har någon underrättelse enligt signalspaningslagen aldrig skickats till någon en-

⁵ Se SOU 2011:13 s. 77 f.

⁶ Centrum för rättvisa mot Sverige, nr 35252/08, dom den 25 maj 2021.

⁷ Utredningens delbetänkande Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom (SOU 2023:51) innehåller en längre redogörelse av Europadomstolens avgörande, se s. 51–65.

⁸ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 271.

⁹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 272. Jfr även Den europeiska kommissionen för demokrati genom lag, (Venedigkommissionen), *Report on the Democratic Oversight of Signals Intelligence Agencies*, CDL-AD (2015)011, s. 35.

¹⁰ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 272.

skild.¹¹ Domstolen konstaterade också att även om det skulle vara tekniskt möjligt att genomföra en sådan underrättelse, skulle det kunna få oförutsebara och långtgående konsekvenser.¹² Med hänvisning till tidigare uttalanden konstaterade Europadomstolen att även ett rättsmedel som inte bygger på notifiering kan anses vara effektivt sådant. Europadomstolen godtog således den svenska ordningen, men betonade samtidigt att avsaknaden av en fungerande notifieringsmekanism måste vägas mot effektiviteten av de rättsmedel som finns tillgängliga för den enskilde.¹³

Underrättelseskyldigheten bör upphävas

Försvarets radioanstalt har sedan bestämmelsen infördes, på grund av sekretess, aldrig lämnat någon underrättelse till en enskild enligt 11 a § signalspaningslagen. Utredningen har svårt att se att någon underrättelse enligt bestämmelserna i signalspaningslagen kommer att lämnas i framtiden. Underrättelseskyldigheten fyller således inte någon praktisk funktion som rättssäkerhetsgaranti eller som ett skydd för enskildas integritet. Som Europadomstolen anförde i avgörandet *Centrum för rättvisa mot Sverige* är en sådan underrättelseskyldighet inte nödvändig för att en enskild ska anses ha tillgång till ett effektivt rättsmedel, så länge rättsmedlen är tillgängliga för envar. Den utredningskyldighet som erbjuds en enskild enligt 10 a § signalspaningslagen är tillgänglig för såväl fysiska som juridiska personer och oberoende av hemvist eller medborgarskap. Det finns således inga begränsningar i fråga om vem som kan begära kontroll enligt bestämmelsen. Kontroll enligt 10 a § signalspaningslagen innebär en granskningsmöjlighet från ett fristående och självständigt organ. Organet kan få tillgång till material som den enskilde på grund av sekretess inte kan ta del av. Det finns därigenom större möjligheter att bedöma och åtgärda eventuella integritetsintrång och därmed goda förutsättningar att tillvarata den enskildes intressen. Med hänsyn även till att ett nytt särskilt beslutandeorgan från och med den 1 januari 2025 ska pröva begäran får, enligt utredningens mening, enskilda anses ha tillgång till ett effektivt rättsmedel.¹⁴ I sammanhanget kan tilläggas att reger-

¹¹ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 354.

¹² Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 355.

¹³ Se *Centrum för rättvisa mot Sverige* § 355.

¹⁴ Se 10 a § signalspaningslagen i dess lydelse enligt SFS 2024:425.

ingen föreslog utredningsskyldigheten i 10 a § signalspaningslagen mot bakgrund av att en underrättelseskyldighet, med hänsyn till bland annat sekretess, bedömdes som otillräcklig för att enskilda ska kunna tillvarata sin rätt.¹⁵

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att underrättelseskyldigheten i 11 a § signalspaningslagen inte fyller någon praktisk funktion som rättssäkerhetsgaranti. Den saknar därvid också i praktiken betydelse ur ett integritetsskyddsperspektiv. Av Europadomstolens avgörande i *Centrum* för rättvisa mot Sverige framgår att en sådan underrättelseskyldighet inte heller i sig är nödvändig för att den enskilde ska anses ha tillgång till ett effektivt rättsmedel. Utredningens bedömning är att den kontroll på begäran av enskilda som erbjuds enligt 10 a § signalspaningslagen är ett mycket bättre verktyg för att värna enskildas integritetsintressen. Mot denna bakgrund anser utredningen att bestämmelserna om underrättelseskyldighet i 11 a och 11 b §§ signalspaningslagen bör upphävas.

Avslutningsvis finns det skäl att nämna den enskildes rätt till personrelaterade information som regleras i 5 kap. 2 § lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt (FRA-PuL). Enligt bestämmelsen har en enskild, efter ansökan, rätt till viss personrelaterad information, som dock inte behöver lämnas om sekretess hindrar det. Sådant registerutdrag har såvitt framkommit, på grund av sekretess, aldrig lämnats. Det finns således vissa likheter med underrättelseskyldigheten i signalspaningslagen. En motsvarande bestämmelse fanns i lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Lagen upphävdes i samband med att FRA-PuL trädde i kraft den 1 januari 2022. Regeringen ansåg i förarbetena till FRA-PuL att rätten till information som den enskilde har, enligt den då gällande lagstiftningen, inte bör utgå.¹⁶ Frågan behandlades också i förarbeten till lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Regeringen uttalade då att rätten att få registerutdrag på begäran är en grundläggande princip som varit styrande för dataskyddslagstiftningen alltsedan 1973 års datalag antogs. Det är även vid personuppgiftsbehandling i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet angeläget att varje registrerad har rätt att efter begäran

¹⁵ Se prop. 2008/09:201 s. 91 f.

¹⁶ Se prop. 2020/21 :224 s. 135.

få viss information från myndigheterna. Det fanns, enligt regeringen, inte några tungt vägande skäl att göra avsteg från principen.¹⁷ Mot denna bakgrund anser utredningen att det saknas skäl att föreslå att bestämmelser om den enskildes rätt till personrelaterad information ska upphävas.

9.4 Försvarsunderrättelsesdomstolen

Försvarsunderrättelsesdomstolen prövar frågor om tillstånd till signalspaning enligt signalspaningslagen. Bestämmelser om domstolen finns i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsesdomstol och i förordningen (2009:968) med instruktion för Försvarsunderrättelsesdomstolen. En närmare redogörelse för regleringen finns i avsnitt 3.3.3.

9.4.1 Förordnandetid för vice ordförande och de särskilda ledamöterna

<p>Förslag: Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för högst fyra år i sänder.</p>

Skälen för utredningens förslag

Försvarsunderrättelsesdomstolen består av en ordförande, en eller högst två vice ordförande samt minst två och högst sex särskilda ledamöter. Ordföranden och vice ordförandena ska vara lagfarna med erfarenhet av tjänstgöring som domare. De särskilda ledamöterna ska ha särskild kunskap om förhållanden av betydelse för domstolens verksamhet. Ordföranden anställs av regeringen som ordinarie domare i domstolen. Vice ordförandena och de särskilda ledamöterna förordnas av regeringen för fyra år (2 och 3 §§ lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol). Det är således endast ordföranden som är fast anställd i Försvarsunderrättelsesdomstolen. Vice ordförande och de särskilda ledamöterna utför uppdraget som ett sidouppdrag. Förordnandetiden om fyra år bestämdes med hänsyn till att det, inte minst ur sekretessynpunkt, bedömdes finns behov av att få kontinuitet i domstolens verksamhet.¹⁸

¹⁷ Se prop. 2006/07:46 s. 88.

¹⁸ Se prop. 2008/09:201 s. 68 f.

Försvarets radioanstalt får endast bedriva signalspaning efter tillstånd av Förvarsunderrättsedomstolen. Det är således av vikt att det finns ledamöter att tillgå som kan pröva Försvarets radioanstalts ansökningar. Det är med hänsyn till de mål Förvarsunderrättsedomstolen prövar ett begränsat antal personer i Sverige som kan vara aktuella för uppdraget som särskild ledamot.

För att säkerställa att Förvarsunderrättsedomstolen också fortsättningsvis kan utföra sitt uppdrag på ett ändamålsenligt och effektivt sätt finns det enligt utredningen skäl att överväga om åtgärder bör vidtas för att trygga domstolens tillgång till ledamöter.

Ett alternativ som skulle kunna övervägas är att utöka antalet ledamöter. Detta alternativ framstår dock inte som lämpligt med hänsyn till att den verksamhet som Förvarsunderrättsedomstolen bedriver innehåller hemliga och känsliga uppgifter. Fler personer än nödvändigt bör inte få insyn i verksamheten. Utredningen anser därför inte att antalet ledamöter bör utökas.

Ett annat alternativ är att möjliggöra en flexibel förordnandetid. Särskilt i sådana fall där en vice ordförande eller särskild ledamot ska förordnas på nytt och på grund av till exempel ålder eller stundande pensionsavgång har önskemål om en kortare förordnandetid skulle en kortare tid än fyra år kunna övervägas. En mer flexibel förordnandetid skulle då möjliggöra en bibehållen kontinuitet i domstolen om alternativet i stället är att den tidigare förordnade ledamoten avstår från ett nytt förordnande.

Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att förordnandetiden för vice ordförande och särskilda ledamöter ändras från fyra år till högst fyra år. Behovet av kontinuitet, inte minst av sekretessskäl, bör enligt utredningens mening alltså vara av stor vikt vid bestämmande av tiden för förordnandet. Utgångspunkten bör därför fortsatt vara att vice ordförande och särskilda ledamöter, i likhet med nuvarande reglering, förordnas för fyra år. Utredningens förslag innebär dock att det finns möjlighet att ta hänsyn till en ledamots behov i det enskilda fallet och i vissa särskilda fall förordna för en kortare tid. Så skulle till exempel kunna vara fallet om en tidigare ledamot ska förordnas på nytt och på grund av till exempel ålder eller stundande pensionsavgång själv har önskemål om en kortare förordnandetid. I en sådan situation bör det ur sekretessynpunkt vara oproblemiskt att förordna ledamoten för en kortare period än fyra år.

9.4.2 Förordna och utse integritetsskyddsombud

Förslag: Integritetsskyddsombud förordnas av regeringen för högst fyra år i sänder. Bestämmelsen om att utse ytterligare integritetsskyddsombud inom tidsperioden upphävs.

Bestämmelsen om när ett integritetsskyddsombud ska utses ändras för att bättre motsvara förutsättningarna för Förvarsunderrettelsesdomstolens verksamhet.

Skälen för utredningens förslag

Förordnande av integritetsskyddsombud

Av 6 § första stycket lagen om Förvarsunderrettelsesdomstol framgår att regeringen för minst fyra år i sänder förordnar personer som kan tjänstgöra som integritetsskyddsombud. Under fyraårsperioden får vid behov ytterligare personer förordnas för återstående del av perioden. Som tidigare nämnts har systemet med integritetsskyddsombud utformats enligt systemet med offentligt ombud i ärenden om vissa hemliga tvångsmedel i allmän domstol.¹⁹ En motsvarande bestämmelse om förordnande av offentliga ombud i sådana ärenden finns i 27 kap. 27 § rättegångsbalken. Av förarbetena till denna bestämmelse framgår att systemet har utformats för att de offentliga ombuden ska vara oavhängiga. Utformningen av bestämmelsen följde på att Lagrådet riktade kritik mot lagrådsremissens förslag i denna del och syftade till att tydliggöra att regeringen inte fritt kan entlediga ett offentligt ombud.²⁰ Genom att regeringen förordnar dem som ska tjänstgöra som offentligt ombud för en viss period och under denna period kan förordna ytterligare personer för återstående del av perioden så ansåg regeringen att någon särskild föreskrift som gav regeringen möjligt att entlediga ett offentlig ombud inte behövdes.²¹

Det har framkommit att integritetsskyddsombuden förordnas av regeringen för fyra år i sänder, oavsett när i tiden de förordnas. Det förekommer således inte att integritetsskyddsombud förordnas för återstående del av en fyraårsperiod, utan tillkommande ombud förordnas för en egen fyraårsperiod. Det framstår inte som att ordningen

¹⁹ Se prop. 2008/09:201 s. 69 ff.

²⁰ Se prop. 2002/03:74 s. 25 f.

²¹ Se prop. 2002/03:74 s. 26.

på något sätt hindrar integritetsskyddsombudets oberoende. Mot bakgrund av detta anser utredningen att det saknas behov av att särskilt reglera förordnandet av tillkommande integritetsskyddsombud. Utredningen föreslår därför att 6 § första stycket andra meningen lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol upphävs.

Utredningen föreslår också att förordnandetiden ändras så att den överensstämmer med vad utredningen föreslår i fråga om domstolens ledamöter.²² Även i fråga om förordnandetiden för integritetsskyddsombud bör fortsatt utgångspunkten vara att förordnande sker för fyra år.

Utse integritetsskyddsombud

Av 12 § första stycket lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol följer att domstolen ska utse ett integritetsskyddsombud i målet så snart som möjligt efter att ansökan kommit in. Försvarets radioanstalt meddelar alltid domstolen innan en ansökan skickas in. Kansliet påbörjar då inbokning av integritetsskyddsombud och särskilda ledamöter till sammanträdet. Integritetsskyddsombudet förordnas sedan formellt i målet i samband med sammanträdet, vilket antecknas i akten. Några särskilda handläggningsåtgärder, såvitt gäller integritetsskyddsombudet, vidtas inte i samband med att ansökan inkommer till domstolen. Bestämmelsen i 12 § första stycket lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol kan dock enligt ordalydelsen tolkas som att det formella förordnandet ska ske redan i samband med att ansökan kommer in, även om integritetsskyddsombudet i praktiken redan har utsetts i samband med inbokningen till sammanträdet.

Det framgår inte av förarbetena till bestämmelsen varför lagstiftaren valt nämnda tidpunkt för att utse integritetsskyddsombud. Som konstaterats ovan har dock systemet med integritetsskyddsombud utformats enligt bestämmelserna om offentligt ombud i ärenden om vissa hemliga tvångsmedel i allmän domstol.²³ Utredningen kan också konstatera att 12 § första stycket lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol har likheter med 27 kap. 28 § rättegångsbalken som reglerar allmän domstols handläggning i ärenden om vissa hemliga tvångs-

²² Jfr prop. 2008/09:201 s. 71.

²³ Se prop. 2008/09:201 s. 69 ff.

medel.²⁴ Det finns därför skäl att närmare redogöra för förarbetena till 27 kap. 28 § rättegångsbalken.

Föreskriften om att offentligt ombud ska utses så snart som möjligt efter att ansökan kommit in har sin bakgrund i Lagrådets yttrande. Lagrådsremissens författningsförslag till 27 kap. 28 § rättegångsbalken hade följande lydelse:

När en ansökan om tvångsmedel som anges i 26 § kommit in till rätten, skall rätten så snart som möjligt hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet skall åklagaren och ett offentligt ombud närvara. Rätten skall förordna det offentliga ombudet i ärendet.

Om ärendet är så brådskande att ett dröjsmål allvarligt skulle riskera syftet med tvångsmedlet, får dock sammanträde hållas och beslut fattas utan att ett offentligt ombud har varit närvarande eller annars fått tillfälle att yttra sig. I sådant fall skall ett offentligt ombud underrättas om att beslut har fattats och ges tillfälle att ta del av ärendet.²⁵

Lagrådet anförde att ett offentligt ombud snarast borde förordnas efter ett sådant sammanträde som avses i andra stycket och föreslog att en bestämmelse med sådant innehåll skulle tas in i andra stycket.²⁶ Regeringen valde, med utgångspunkt i Lagrådets förslag, i stället att generellt föreskriva att rätten, när en ansökan kommit in, så snart som möjligt ska utse ett offentligt ombud i ärendet.²⁷

Som utredningen uppfattar det tog Lagrådets synpunkter på utformningen av 27 kap. 28 § rättegångsbalken sikte på att det av lagrådsremissens lagförslag inte framgick att det fanns ett utsett offentligt ombud i det brådskande förfarandet. Ett motsvarande brådskande förfarande där sammanträde hålls utan att integritetsskyddsombudet närvarar regleras i 12 § andra stycket lagen om Förvarsunderrättelsesdomstol. Av förarbetena framgår att ett integritetsskyddsombud i sådana fall ska ha rätt att ta del av handlingar i efterhand.²⁸ En skillnad mellan de olika systemen är att det inte går att överklaga Förvarsunderrättelsesdomstolens domar och beslut. Ett offentligt ombud har således en tillkommande uppgift som integritetsskyddsombudet saknar och det är naturligtvis nödvändigt att det offentliga ombudet förordnas och får del av handlingarna innan överklagandetiden löper ut. Integritetsskyddsombudet ska emellertid, om ombudet uppmärk-

²⁴ Paragrafens lydelse har ändrats sedan den infördes den 1 oktober 2004. Ändringarna har dock inte avsett när ett offentligt ombud ska utses.

²⁵ Se prop. 2002/03:74 s. 81.

²⁶ Se prop. 2002/03:74 s. 102.

²⁷ Se prop. 2002/03:74 s. 27.

²⁸ Se prop. 2008/09:201 s. 71.

sammar missförhållanden, påtala det för Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern.²⁹ Detta är dock, till skillnad från ett överklagande, inte begränsat i tid.

Försvarsunderrättelsesdomstolen hanterar i sin verksamhet i princip uteslutande känsliga och hemliga uppgifter. Inga handlingar skickas av säkerhetsskyddsskäl ut inför sammanträdena. Det framstår därför enligt utredningen som såväl lämpligt som ändamålsenligt att utse integritetsskyddsombuden i samband med sammanträdet, i stället för så snart som möjligt efter att ansökan kommit in. Såvitt utredningen kan bedöma påverkar inte handläggning i denna del integritetsskyddsombudens möjlighet att bevaka enskildas integritetsintresse i målet. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen om när ett integritetsskyddsombud utses i målet förtydligas så att den bättre motsvarar Försvarsunderrättelsesdomstolens handläggning i denna del. Bestämmelsen bör vidare utformas på sådant sätt att det möjliggör för att det finns ett utsett integritetsskyddsombud som kan ta del av handlingar inom ramen för det brådskande förfarandet i 12 § andra stycket lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol. Även om det inte finns några tidsfrister att beakta ligger det i sakens natur att så sker i nära anslutning till sammanträdet.

9.4.3 Underrättelse till integritetsskyddsombud

Förslag: Efter ordförandens beslut i fråga om tillgång till signalbärare eller användning av sökbegrepp i pågående och tillståndsprövade inhämtningsuppdrag bör det vara möjligt att underrätta även annat integritetsskyddsombud än det som varit närvarande vid prövningen av det inhämtningsuppdrag till vilket beslutet är hänförligt.

Skälen för utredningens förslag

Enligt 5 a § tredje stycket signalspaningslagen ska särskilt tillstånd sökas om det för fullgörande av inhämtningsuppdrag för vilket tillstånd givits uppstår behov av tillgång till ytterligare signalbärare eller användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp. Ordföranden i För-

²⁹ Se prop. 2008/09:201 s. 71.

svarsunderrättelsedomstolen får på domstolens vägnar fatta beslut om tillstånd i pågående och tillståndsprovade 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, enligt 10 § första stycket 2 lagen om Försvarsunderrättelsedomstol. Enligt 12 § tredje stycket lagen om Försvarsunderrättelsedomstol ska vid sådana beslut det integritetsskyddsombud som närvarade vid prövningen av den ursprungliga ansökan till vilken beslutet är hänförlig underrättas. Om domstolen i andra fall prövar frågor om tillstånd i pågående och tillståndsprovade inhämtningsuppdrag ska sammanträde hållas (13 § lagen om Försvarsunderrättelsedomstol).

Integritetsskyddsombud ska säkerhetsprövas (3 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen [2018:585]). Säkerhetsprövningen ska följas upp under den tid som deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår och bland annat ska registerkontroll göras och uppgifter löpande hämtas under den tid deltagandet i den säkerhetskänsliga verksamheten pågår (3 kap. 3 och 14 §§ säkerhetsskyddslagen).

När integritetsskyddsombudets förordnande upphör avslutas normalt säkerhetsprövningen och den kontinuerliga registerkontrollen. Det innebär att ombudet inte längre kan ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. För det fall integritetsskyddsombudets uppdrag har upphört framstår det av säkerhetsskyddsskäl som olämpligt att han eller hon underrättas enligt 12 § tredje stycket lagen om Försvarsunderrättelsedomstol.

En ansökan om tillstånd till ytterligare signalbärare eller sökbegrepp kan ske under tillståndsperioden om högst sex månader. Bestämmelsen om underrättelse till integritetsskyddsombudet kan således komma att tillämpas under hela tillståndsperioden. För att möjliggöra att ett integritetsskyddsombud kan ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter efter att förordnandet upphört skulle säkerhetsprövningen behöva fortgå även efter att förordnandet upphört. Detta skulle i sådant fall behöva ske i fråga om samtliga integritetsombud efter att deras förordnande upphör, eftersom det inte är möjligt att i förväg veta om det kommer uppstå behov av underrättelse enligt 12 § tredje stycket lagen om Försvarsunderrättelsedomstol. Enligt utredningen framstår det inte som en lämplig ordning. Det finns mot denna bakgrund skäl att överväga om bestämmelsen om vilket integritetsskyddsombud som ska underrättas bör ändras.

I syfte att begränsa spridningen av hemligt och känsligt material torde det i regel vara lämpligast att det ombud som närvarade vid prövningen av den ursprungliga ansökan underrättas. Om ett integritetsskyddsombuds förordnande har upphört bör det emellertid vara lämpligare ur sekretess- och säkerhetsskyddsynpunkt att ett annat, förordnat integritetsskyddsombud underrättas.

En aspekt som enligt utredningen måste beröras är om integritetsskyddsombudets uppgift att bevaka enskildas intressen påverkas av en ändring av bestämmelsen.

Integritetsskyddsombudets uppgift är att bevaka enskildas integritetsintresse i mål vid domstolen. Uppdraget handlar om att bevaka enskildas intressen i allmänhet. Integritetsskyddsombudet företräder således inte någon särskild person.³⁰ Mot bakgrund av att uppdraget inte är knutet till en viss person kan det argumenteras för att det inte är nödvändigt att underrätta samma ombud som närvarade vid den ursprungliga ansökan. Utredningen kan vidare konstatera att det inte finns någon motsvarande bestämmelse om vilket integritetsskyddsombud som ska närvara vid prövning av frågor om tillstånd i pågående och tillståndsprövade inhämtningsuppdrag som sker vid sammanträde. I förarbetena uttalade regeringen att det inte finns något hinder mot att samma integritetsskyddsombud anlitas i flera mål som har samband med varandra, till exempel vid en begäran om att tillstånd ska avse tillgång till ytterligare signalbärare eller användning av andra sökbegrepp.³¹

Vid prövningen vid ett sammanträde kan dock omständigheterna till viss del anses skilja sig åt eftersom integritetsskyddsombudet då har rätt att yttra sig. Vid underrättelse enligt 12 § tredje stycket lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol får integritetsskyddsombudet i stället ta del av handlingarna i efterhand. Det får integritetsskyddsombudet också göra när domstolen prövat en ansökan vid ett sammanträde utan att ett integritetsskyddsombud närvarat eller yttrat sig, enligt 12 § andra stycket lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol. I det sistnämnda fallet har regeringen uttalat att för det fall integritetsskyddsombudet uppmärksammar missförhållanden är det en naturlig följd av uppdraget att han eller hon påtalar det för Riksdagens ombudsmän eller Justitiekanslern.³² Enligt utredningen torde motsvarande anses vara gällande för det fall ett ombud efter underrättelse

³⁰ Se prop. 2008/09:201 s. 118.

³¹ Se prop. 2008/09:201 s. 120.

³² Se prop. 2008/09:201 s. 71.

uppmärksammar missförhållanden. Enligt utredningens bedömning utgör inte omständigheten att integritetsskyddsombudet tar del av handlingarna i efterhand ett hinder mot ombudets möjligheter att utföra sitt uppdrag.

Utredningen anser att den nuvarande regleringen av säkerhetsskyddsskäl inte framstår som lämplig. Det bör vid underrättelse enligt 12 § tredje stycket lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol – särskilt i de fall då ett integritetsskyddsombuds förordnande upphört – vara möjligt att underrätta ett annat integritetsskyddsombud än det som närvarade vid den ursprungliga prövningen. Enligt utredningens bedömning har ett annat ombud fullgoda möjligheter att bevaka enskildas integritetsintresse även om han eller hon inte närvarade vid prövningen av den ursprungliga ansökan. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen ändras på så sätt att den möjliggör underrättelse till valfritt förordnat integritetsskyddsombud. För att förhindra att fler personer än nödvändigt får del av information bör det dock vara det integritetsskyddsombud som närvarade vid prövningen av den ursprungliga ansökan som underrättas, om det är möjligt.

9.4.4 Deltagande i verksamheten efter att integritetsskyddsombudets förordnande upphört

Förslag: Bestämmelsen om att integritetsskyddsombudet efter att förordnandet upphört får slutföra pågående uppdrag upphävs.

Skälen för utredningens förslag

Ett integritetsskyddsombud får, trots att förordnandet upphört, slutföra pågående uppdrag (6 § fjärde stycket lagen om Försvarsunderrättelsesdomstol). Systemet med integritetsskyddsombud är som tidigare nämnts utformat efter systemet för offentliga ombud som företräder enskildas integritetsintresse i ärenden om vissa hemliga tvångsmedel. Enligt 27 kap. 27 § fjärde stycket rättegångsbalken får ett offentligt ombud slutföra pågående uppdrag trots att regeringens förordnande har upphört. Av förarbetena framgår att bestämmelserna

i 27 kap. 27 § rättegångsbalken bland annat syftar till att tydliggöra det offentliga ombudets oberoende.³³

I den verksamhet som Försvarsunderrättelsedomstolen bedriver behandlas uteslutande hemliga och känsliga uppgifter. Bestämmelsen om att ett integritetsskyddsombud får slutföra pågående uppdrag trots att förordnandet har upphört är därför av säkerhetsskyddsskäl problematisk, eftersom bland annat den kontinuerliga registerkontrollen då har upphört. Enligt utredningen bör det därför övervägas om bestämmelsen ska upphävas.

Försvarsunderrättelsedomstolen utser integritetsskyddsombud för målet i samband med sammanträdet (se avsnitt 9.4.2). Utifrån detta kan det, enligt utredningens mening, inte uppstå någon period mellan det att ombudet utses och att ansökan prövas där det kan uppstå behov för ett ombud vars förordnande upphört att slutföra sitt uppdrag. Såvitt framkommit uppstår det inte heller behov av att tillämpa bestämmelsen med hänsyn till sammanträdenas längd eller liknande. Enligt utredningen är det endast vid underrättelse enligt 12 § tredje stycket lagen om Försvarsunderrättelsedomstol som det kan finnas behov av att tillämpa bestämmelsen. Med hänsyn till utredningens förslag till ändring av den bestämmelsen finns det inte heller vid sådan underrättelse skäl att tillämpa bestämmelsen.

Enligt utredningen framstår tillämpningen av bestämmelsen om att integritetsskyddsombudet får slutföra pågående uppdrag trots att regeringens förordnande har upphört som olämplig av säkerhetsskyddsskäl. Såvitt framkommit fyller inte bestämmelsen någon praktisk funktion eftersom någon situation där bestämmelsen kan behöva tillämpas inte kan uppstå. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen upphävs. Mot bakgrund av att regeringen förordnar integritetsskyddsombuden för viss tid, och således inte fritt kan entlediga ett integritetsskyddsombud under pågående förordnande,³⁴ bedömer utredningen att förslaget inte påverkar integritetsskyddsombudets oberoende.

³³ Se prop. 2002/03:74 s. 26.

³⁴ Jfr prop. 2002/03:74 s. 26.

9.4.5 Beslut om ersättning till integritetsskyddsombud

Förslag: Ordföranden får ensam fatta beslut om ersättning till integritetsskyddsombud.

Skälen för utredningens förslag

Ett integritetsskyddsombud har rätt till ersättning. Enligt 7 § lagen om Förvarsunderrättsedomstol ska i fråga om ersättning till integritetsskyddsombud 21 kap. 10 § första och andra styckena rättegångsbalken tillämpas. Av författningskommentaren till bestämmelsen framgår att ombudet ska yrka ersättning för varje enskilt mål och att det är rätten som fattar beslut om ersättning.³⁵

Enligt 10 § första stycket lagen om Förvarsunderrättsedomstol får ordföranden ensam vidta vissa åtgärder. Bestämmelsen anger, enligt förarbetena, i vilken utsträckning som den som tjänstgör som ordförande får vidta vissa åtgärder.³⁶ Domstolen har, som tidigare framgått, en ordförande och en eller högst två vice ordförande. Av 4 § lagen om Förvarsunderrättsedomstol följer att om ordföranden är förhindrad att tjänstgöra, inträder en vice ordförande i ordförandens ställe.

Det har framkommit att det med hänsyn till den verksamhet som domstolen bedriver varken är praktiskt eller lämpligt att rätten fattar beslut om ersättning. Utredningen anser därför att ordföranden ensam på domstolens vägnar bör få fatta beslut om ersättning till integritetsskyddsombuden och föreslår att en bestämmelse med sådan innebörd införs i 10 § första stycket lagen om Förvarsunderrättsedomstol. Det har inte framkommit att det är nödvändigt för att bedöma skäligheten av integritetsskyddsombudets yrkade ersättning att det är den som tjänstgjort som ordförande vid rättens prövning som också fattar beslut om ersättningen. För att underlätta en effektiv och ändamålsenlig hantering av integritetsskyddsombudens ersättningsanspråk bör det därför inte uppställas något krav på att det är den som tjänstgjort som ordförande vid rättens prövning av ett enskilt mål som också ska fatta beslut om integritetsskyddsombudets ersättning i målet. I normalfallet torde det dock vara ordföranden i

³⁵ Se prop. 2008/09:201 s. 118.

³⁶ Se prop. 2008/09:201 s. 119.

Försvarsunderrättsedomstolen som deltar i rättens prövning av ansökan om tillstånd och vid ett senare tillfälle fattar beslut om ersättning till det integritetsskyddsombud som närvarat vid sammanträdet.

9.5 Förtydligande om att all förstöring ska ske så att uppgifterna inte kan återskapas

Förslag: Det bör i förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet förtydligas att oavsett vilken bestämmelse om förstöring i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som tillämpas, ska förstöring av en upptagning eller uppteckning ske på ett sådant sätt att uppgifterna inte kan återskapas.

Skälen för utredningens förslag

Signalspaningslagen innehåller flera bestämmelser om förstöringskyldighet. Försvarets radioanstalt har en skyldighet att förstöra en upptagning eller uppteckning enligt bestämmelserna i 2 a och 7 §§ signalspaningslagen. Om Försvarsunderrättsedomstolen upphäver eller ändrar ett brådskande beslut som fattats av befattningshavare vid Försvarets radioanstalt enligt 5 b § första stycket signalspaningslagen, ska upptagning eller uppteckning av uppgifter som redan inhämtats omgående förstöras i den utsträckning upptagningen eller uppteckningen kan hänföras till ändringen (5 b § tredje stycket signalspaningslagen). Även Siun kan besluta om att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras. Detsamma gäller för det särskilda beslutandeorganet enligt 10 a § signalspaningslagen i dess lydelse enligt SFS 2024:425. Av 5 § förordningen (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i dess lydelse enligt SFS 2024:427 framgår att förstöring av upptagningar eller uppteckningar enligt 7, 10 och 10 a §§ signalspaningslagen ska ske på ett sådant sätt att uppgifterna inte kan återskapas.

Förstöring av upptagning eller uppteckning som sker med stöd av 2 a § första stycket och 5 b § tredje stycket signalspaningslagen omfattas, som framgår ovan, inte av 5 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Några skäl varför förstöring enligt dessa bestämmelser inte ska ske så att uppgifterna inte kan

återskapas har inte framkommit. Det är enligt utredningen såväl lämpligt som ändamålsenligt att även förstöring som sker enligt nämnda bestämmelser sker på sådant sätt att uppgifterna inte kan återskapas. Utredningen föreslår därför att förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ändras på motsvarande sätt.

10 Konsekvenser och ikraftträdande

10.1 Konsekvenser av förslagen

En utredning ska redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan innebära i olika avseenden. I bland annat kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om vad en konsekvensutredning ska innehålla. Utredningen ska tillämpa 14–15 a §§ kommittéförordningen i dess lydelse före den 6 maj 2024.¹

Enligt 14 § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse ska det anges om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för det allmänna ska utredningen föreslå en finansiering.

Utredningen ska också redovisa eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse).

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen i dess tidigare lydelse förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning².

¹ Se övergångsbestämmelser till SFS 2024:185.

² Upphävd genom förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Av utredningens direktiv framgår att 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.

10.1.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: De kostnadsökningar som förslagen kan medföra för berörda myndigheter bedöms kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen bedöms inte medföra några kostnadsökningar för det allmänna i övrigt eller för enskilda.

Skälen för utredningens bedömning

Försvarets radioanstalt

Utredningens bedömning är att förslaget om en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig och krigsfara inte kommer att medföra några kostnadsökningar som inte ryms inom ramen för befintlig ekonomisk ram.

I fråga om förslaget om signalspaning i övningsverksamhet är det en ny verksamhet för Försvarets radioanstalt. Eftersom det är en ny verksamhet, som i stor utsträckning kommer bedrivas i samverkan med Försvarsmakten, finns det vissa osäkerhetsfaktorer i fråga om i vilken omfattning som verksamheten i vart fall inledningsvis kommer att bedrivas. Utredningen bedömer att de kostnader som förslagen i denna del kan komma att medföra bör kunna rymmas inom Försvarets radioanstalts befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens förslag om att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) ska få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet innebär att ytterligare en myndighet ges rätt att inrikta sådan verksamhet. Mot bakgrund av att Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet är en begränsad resurs kommer en ytterligare inriktande myndighet att innebära att Försvarets radioanstalt, i vart fall inledningsvis, framför allt kommer att behöva göra prioriteringar mellan

de inriktande myndigheterna. Den främsta konsekvensen består enligt utredningen av undanträngningseffekter, vilket riskerar att drabba de myndigheter som i dag får inrikta sådan verksamhet negativt. Utredningen bedömer att även om en ytterligare inriktande myndighet skulle innebära en viss utökning av verksamheten, bör de kostnadsökningar som förslaget kan medföra kunna finansieras inom Försvarets radioanstalts befintliga ekonomiska ramar.

Utredningen förslår i övrigt syftar i stor utsträckning till att den lagstiftning som reglerar Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet ska bli mer modern och ändamålsenlig. Övriga förslag som utredningen lämnar bedöms inte medföra några kostnadsökningar för Försvarets radioanstalt.

Försvarsunderrättsdomstolen

Utredningens förslag om att Försvarets radioanstalt ska få bedriva signalspaning i övningsverksamhet kan komma att innebära en viss ökning av antalet ansökningar till domstolen. Även utredningens förslag om en ny inriktande myndighet skulle kunna innebära en viss ökning av antalet ansökningar. Utredningen bedömer att de eventuella kostnadsökningar som detta kan innebära bör kunna finansieras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens förslag i övrigt, bland annat i fråga om ändringar i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättsdomstol, bedöms inte medföra några kostnadsökningar för Försvarsunderrättsdomstolen.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten

Utredningen föreslår att upptagningar eller uppteckningar som inhämtats vid signalspaning i övningsverksamhet ska förstöras så snart de inte längre är av relevans för övningsverksamheten. För att genomföra efterhandskontrollen i den delen på ett ändamålsenligt sätt kan den behöva genomföras på ett annat sätt än efterhandskontrollen annars genomförs. Enligt utredningens bedömning bör de kostnadsökningar som förslagen kan komma att medföra för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten kunna rymmas inom ramen för myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Andra myndigheter

Utredningen bedömer att de kostnadsökningar som förslaget om att ISP ska få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kan komma att innebära för ISP bör kunna rymmas inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

För de myndigheter som i dag inriktar signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten – bedöms utredningens förslag, som nämns ovan, framför allt medföra undanträngningseffekter. Eventuella kostnadsökningar som detta skulle kunna medföra bedöms rymmas inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar.

Utredningen bedömer att förslagen inte medför några kostnadsökningar för andra statliga myndigheter.

Övriga

Ingenting har framkommit som tyder på kostnadsökningar för de trådgående operatörerna som en följd av förslaget om en ytterligare inriktande myndighet eller av någon av de andra förslagen.

Utredningen bedömer att förslagen som utredningen lämnar inte medför några ekonomiska konsekvenser för staten i övrigt, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda.

10.1.2 Konsekvenser för den personliga integriteten

Bedömning: De konsekvenser som förslagen kan medföra för den personliga integriteten är proportionerliga.

Skälen för utredningens bedömning

Utredningen behandlar i anslutning till de förslag som lämnas i avsnitt 4, 6, 7 och 9 vilka konsekvenser som utredningen bedömer att förslagen i förekommande fall kan få för den personliga integriteten. Utredningens bedömning är i huvudsak att de konsekvenser för enskildas personliga integritet som utredningens förslag kan medföra

är proportionerliga sett till syftet med förslagen, vilka bland annat är att skydda civilbefolkningen i händelse av krig och krigsfara och att i brådskande situationer skydda enskilda människors liv och hälsa. Utredningen hänvisar i övrigt till dessa avsnitt och återupprepar inte bedömningarna här.

I fråga om utredningens övriga förslag lämnar utredningen i avsnitt 5 förslag om att signaler i elektronisk form ska få inhämtas oavsett var de befinner sig. Förslaget innebär ett förtydligande i lag. Förslaget bidrar enligt utredningen till att tydliggöra inhämtningens omfattning. Utredningen lämnar också förslag om följdändringar som syftar till att tillgodose att förtydligandet inte leder till ett försämrat skydd för den personliga integriteten. I avsnitt 8 lämnar utredningen vidare förslag om en ny inriktande myndighet och en ny ändamålsbestämelse. Förslagen innebär att inhämtningen får ske för att kartlägga en ytterligare företeelse, vilket skulle kunna innebära en viss ökad inhämtning. För de förslag som utredningen lämnar i avsnitt 5 och 8 gäller, i likhet med all annan inhämtning, att de bestämmelser i signalspaningslagstiftningen som syftar till att värna enskildas integritets- skyddsintressen och skydda enskilda från otillbörliga intrång i den personliga integriteten ska tillämpas. Utredningen bedömer samman- taget att de konsekvenser som förslagen i dessa delar kan medföra för enskilda är proportionerliga.

10.1.3 Övriga konsekvenser

Bedömning: Förslagen förväntas inte få några konsekvenser för förhållanden som i övrigt ska redovisas enligt kommittéföror- dningen.

Skälen för utredningens bedömning

Förslagen får inte några samhällsekonomiska konsekvenser eller några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Förslagen får inte heller någon betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Förslagen förväntas inte

få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och inte heller påverka möjligheterna till att nå de integrationspolitiska målen.

10.2 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 oktober 2025.

Bedömning: Det finns inte behov av några särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Med hänsyn bland annat till det rådande säkerhetspolitiska läget är det angeläget att de föreslagna författningsändringarna kan träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av sedvanlig tid för remissbehandling och beredningen inom Regeringskansliet föreslår utredningen att förslagen träder i kraft den 1 oktober 2025.

Förslagen bedöms inte medföra några behov av övergångsbestämmelser.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig eller krigsfara

Lagens tillämpning

1 § Är Sverige i krig ska 5–14 §§ tillämpas.

I paragrafen anges att de särskilda beredskapsbestämmelserna ska tillämpas automatiskt om Sverige kommer i krig. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.2.

I 5–14 §§ finns särskilda bestämmelser som innebär att regelverket för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet anpassas för att möta behoven under krig. Dessa beredskapsbestämmelser ska tillämpas om Sverige kommer i krig.

Bestämmelserna i lagen ska tillämpas automatiskt om Sverige kommer i krig. Detta utgör en garanti för att reglerna sätts i funktion vid ett krigsutbrott även om regeringen av någon anledning skulle vara förhindrad att förklara att krigstillstånd har inträtt. Huvudregeln är dock att regeringen ger till känna att Sverige är i krig.

Det har i förarbetena till regeringsformen uttalats att det inte är möjligt att i vare sig lag- eller motivtext närmare ange vilka slags handlingar eller händelser som ska anses innebära att krigstillstånd råder. Krig ska dock alltid anses föreligga om landet är helt eller delvis ockuperat (se prop. 1973:90 s. 373 och 446 f. samt prop. 2009/10:80 s. 204).

2 § Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i, får regeringen meddela föreskrifter om att 5–14 §§ helt eller delvis ska tillämpas från den tidpunkt som regeringen bestämmer.

En sådan föreskrift ska underställas riksdagen inom en månad från utfärdandet. Föreskriften upphör att gälla, om den inte underställs riksdagen i rätt tid eller om riksdagen inte godkänner den inom två månader från det att den underställdes.

I paragrafen anges förutsättningarna för att tillämpa lagens beredskapsbestämmelser i andra situationer än krig och att sådana föreskrifter ska underställas riksdagen inom viss tid. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.2.

Av *första stycket* framgår att regeringen får föreskriva att 5–14 §§ ska tillämpas om Sverige är i krigsfara eller om det råder särskilda extraordinära förhållanden. Dessa situationer överensstämmer med riksdagens möjlighet att delegera normgivningskompetens till regeringen enligt 15 kap. 6 § regeringsformen.

Av *andra stycket* framgår att föreskrifter som meddelats med stöd av första stycket ska underställas riksdagen inom viss tid. Paragrafen innebär att regeringens föreskrift om att aktivera lagens beredskapsbestämmelser i krigsfara eller om det råder extraordinära förhållanden ska underställas riksdagen inom en månad. Om så inte sker, eller om riksdagen inte godkänner föreskriften inom två månader från underställningen, så upphör föreskriften att gälla.

3 § Under den tid som 5–14 §§ tillämpas gäller dessa bestämmelser, eller föreskrifter som meddelats med stöd av dem, i stället för avvikande bestämmelser i annan lag eller författning.

Regeringen ska föreskriva att bestämmelserna i 5–14 §§ inte ska tillämpas, när det inte längre råder sådana förhållanden som avses i 1 § eller 2 § första stycket.

I *första stycket* anges att lagens beredskapsbestämmelser och föreskrifter som har meddelats med stöd av bemyndigandena i lagen har företräde i den mån de avviker från bestämmelser i någon annan lag eller föreskrift.

Av *andra stycket* framgår att regeringen ska förordna om att lagens beredskapsbestämmelser inte längre ska tillämpas när Sverige inte längre är i krig eller när den krigsfara eller de extraordinära förhållanden som har föranlett att regeringen aktiverat bestämmelser i lagen har upphört. Bestämmelsen innebär således att beredskapsbestämmelserna inte automatiskt upphör att gälla.

Övervägandena finns i avsnitt 4.5.1 och 4.5.2.

4 § Med signalspaningsmyndighet och kontrollmyndighet i denna lag avses de myndigheter som anges i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Av paragrafen följer att de myndigheter som enligt regeringens bestämmande är signalspaningsmyndighet och kontrollmyndighet i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet också är signalspaningsmyndighet och kontrollmyndighet i denna lag. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.1.

Signalspaningens omfattning

5 § Med undantag från 2 a § första stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får inhämtning avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige, om sådan inhämtning är av betydelse för att hantera yttre hot mot Sveriges säkerhet.

I paragrafen anges ett undantag från 2 a § första stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.3.

Paragrafen innebär att signaler som sänds mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige får inhämtas, om sådan inhämtning är av betydelse för att hantera yttre hot mot Sveriges säkerhet. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i fråga om fientlig verksamhet som tar sin utgångspunkt från icke militära plattformar och strukturer. Sådan fientlig verksamhet kan ha sin utgångspunkt inom exempelvis politiska och diplomatiska, psykologiska och informationsmässiga, underrättelseinhämtande och krigsförberedande åtgärder.

Med uttrycket ”yttre hot” avses att det är fråga om företeelser från främmande makt eller annan antagonistisk aktör.

Uttrycket ”Sveriges säkerhet” tar, i enlighet med vad som uttalas i propositionerna Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet (prop. 2013/14:51) och Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag (prop. 2017/18:89), sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Uttrycket kan enligt tidigare förarbetsuttalanden sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket

samt av nationens grundläggande funktionalitet. Uttrycket tar således inte enbart sikte på skyddet av det fysiska territoriet. Det avser också hävdandet av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser. Vad som är av betydelse för Sveriges säkerhet kan förändras över tid, bland annat i takt med samhällsutvecklingen. Tidigare var begreppet starkt förknippat med Försvarsmaktens verksamhet, eftersom det främsta hotet mot rikets säkerhet ansågs vara ett militärt angrepp. I dag är samhället och hotbilden mer komplex och föränderlig, vilket i sin tur har fört med sig att uppgifter hänförliga till förhållanden inom andra samhällssektorer kan vara av betydelse för Sveriges säkerhet (se prop. 2013/14:51 s. 36).

Inriktning

6 § Regeringen får meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta att annan myndighet, än de som anges i 4 § första stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

I paragrafen regleras inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig och krigsfara. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.4.

Av paragrafen framgår att regeringen genom föreskrift i förordning eller i ett enskilt fall kan besluta om att ytterligare myndigheter får inrikta signalspaning i Försvarsunderrättelseverksamhet. Paragrafen innebär att andra myndigheter än de som anges i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kan ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Det ankommer på regeringen att i det enskilda fallet avgöra om situationen är sådan att ytterligare myndigheter bör få inrikta sådan verksamhet. Det ankommer också på regeringen att avgöra om ytterligare myndigheters inriktningsrätt ska anges i förordning eller i ett beslut. Ett beslut kommer med stor sannolikhet att omfattas av sekretess till skillnad från en förordning. Beroende på förhållandena i den rådande situationen kan det finnas skäl att för exempelvis främmande makt inte röja om andra myndigheter ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Tillstånd

7 § Tillstånd till signalspaning enligt 1 och 1 a §§ lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får ges av den befattningshavare vid signalspaningsmyndigheten som regeringen föreskriver.

Tillstånd enligt första stycket får endast lämnas om förutsättningarna för tillstånd enligt 5 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är uppfyllda.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndsförfarandet. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.5.

Av *första stycket* följer att tillstånd får ges av den befattningshavare vid Försvarets radioanstalt som regeringen föreskriver. Det ankommer således på regeringen att anvisa vilken eller vilka befattningshavare som ska ha rätt att fatta beslut om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. För att möjliggöra en effektiv och ändamålsenlig signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet under de särskilda förhållande som råder bör det i vart fall finns fler än två befattningshavare som kan fatta beslut. Om bestämmelsen tillämpas innebär den alltså att Försvarsunderrättelsedomstolen inte ska pröva ansökningar om tillstånd.

I *andra stycket* anges att bestämmelserna om under vilka förutsättningar som tillstånd får lämnas i 5 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska vara uppfyllda för att tillstånd ska få lämnas. Det är således samma krav som ska tillämpas under krigsförhållanden som i fredstid.

8 § Tillstånd enligt 7 § ska utformas enligt 5 a § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Om det för fullgörande av inhämtningsuppdrag för vilket tillstånd givits uppstår behov av tillgång till ytterligare signalbärare eller användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp, gäller 5 a § tredje stycket lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i tillämpliga delar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillståndsförfarandet. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.5.

Av *första stycket* följer att tillstånd ska utformas i enlighet med bestämmelserna i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelser i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska tillämpas i tillämpliga delar om det uppstår behov av ytterligare signalbärare eller tillståndspliktiga sökbegrepp i ett pågående inhämtningsuppdrag.

Rådighet över signalbärare

9 § Signalspaningsmyndigheten ska ha rådigheten över signalbärare innehållande sådana signaler som överförs i enlighet med bestämmelser som avses i 12 § första stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Signalspaningsmyndigheten ska begränsa sin tillgång till signalbärare till vad som följer av tillstånd enligt 7 §.

I paragrafen regleras rådigheten över signalbärare. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.6.

Första stycket innebär att om bestämmelsen tillämpas på grund av att Sverige är i krig eller för att regeringen enligt 2 § första stycket meddelat föreskrifter om att den ska tillämpas, ska Försvarets radioanstalt ha rådigheten över signalbärarna. Bestämmelsen innebär alltså att kontrollmyndigheten inte ska ha rådigheten över signalbärare.

Av *andra stycket* följer att Försvarets radioanstalt ska begränsa sin tillgång till signalbärarna så att myndigheten endast har tillgång till de signalbärare som följer av tillstånd enligt 7 §.

Överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands

10 § Regeringen får meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta att personuppgifter som behandlas enligt lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt får överföras till ett annat land eller en internationell organisation även om förutsättningarna i 2 kap. 20 § första stycket 3 den lagen inte är uppfyllda.

I paragrafen ges möjlighet att göra undantag från ett av de villkor som uppställs för att en överföring av personuppgifter till ett annat land eller en internationell organisation ska vara tillåten. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.8.

Enligt 2 kap. 20 § första stycket tredje punkten lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt ska mot-

tagaren garantera tillräckligt skydd för personuppgifterna. Det är Försvarets radioanstalt som ska göra en sammanvägd bedömning av om det mottagande landet eller organisationen erbjuder tillräckligt skydd för personuppgifterna innan en överföring får ske. Försvarets radioanstalt ska bedöma alla omständigheter kring överföringen och komma till slutsatsen att skyddsåtgärderna är tillräckliga. Om en mottagande stat är ansluten till dataskyddskonventionen eller en annan internationell överenskommelse som innehåller bestämmelser om dataskydd och registrerades rättigheter kan lämpliga skyddsåtgärder som utgångspunkt anses föreligga (se prop. 2020/21:224 s. 224).

Av paragrafen framgår att regeringen kan meddela föreskrifter eller i ett enskilt fall besluta om att personuppgifter får överföras till en mottagare utomlands även om Försvarets radioanstalt inte gjort en bedömning av mottagarens skydd av personuppgifterna. Behov av föreskrift eller beslut kan exempelvis uppstå i en akut situation där det saknas tidsmässigt utrymme för Försvarets radioanstalt att göra en sådan bedömning, men där det för Försvarets radioanstalts möjligheter att bedriva ett effektivt internationellt signalspaningssamarbete är av stor vikt att personuppgifterna överförs.

Villkoren för överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands enligt 2 kap. 20 § lagen om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt ska i övrigt vara uppfyllda för att sådan överföring ska vara tillåten.

Enskilds rätt till information

11 § Bestämmelser om Försvarets radioanstalts skyldighet att lämna information till enskild enligt 5 kap. 2 § lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt ska inte tillämpas.

Paragrafen innehåller undantag från en enskilds rätt till viss personrelaterad information enligt 5 kap. 2 § lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt. Av paragrafen följer att Försvarets radioanstalt inte behöver lämna sådan information till en enskild. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.10.

Kontroll och tillsyn

12 § Bestämmelserna om kontroll enligt 10 § första och andra styckena och 10 a § första och andra styckena lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska inte tillämpas.

I paragrafen anges att bestämmelserna om kontroll enligt 10 § första och andra styckena och 10 a § första och andra styckena lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet inte ska tillämpas. Av paragrafen följer således att sådan kontroll inte ska utföras om bestämmelsen aktiveras. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.7.

13 § Integritetsskyddsrådets uppgifter enligt 11 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska inte utföras.

I paragrafen anges att Integritetsskyddsrådet inte ska utföra de uppgifter som anges i 11 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.7.

14 § Tillsyn enligt lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt ska inte utföras.

I paragrafen anges att tillsyn av Försvarets radioanstalts behandling av personuppgifter enligt lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt inte ska utföras. När krigsförhållanden inte längre råder kan bestämmelserna om tillsyn i lagen om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt tillämpas på sådan personuppgiftsbehandling som skett när sådan förhållanden rådde. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.9.

15 § När det inte längre råder sådana förhållanden som anges i 1 § eller 2 § första stycket, ska kontrollmyndigheten kontrollera att denna lag har följts.

Vid sådan kontroll ska 10 § första och andra styckena lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om efterhandskontroll när krig eller krigsfara inte längre råder. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.7.

Bestämmelsen innebär att kontrollmyndigheten ska kontrollera att lagen har följts när krig, krigsfara eller extraordinära förhållanden inte längre råder. När sådan kontroll utförs ska bestämmelserna i 10 §

första och andra stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas. Det innebär att kontrollmyndigheten särskilt ska granska användningen av sökbegrepp, förstöring och rapportering. Kontrollmyndigheten kan också besluta om att upptagning eller uppteckning ska förstöras, om inhämtningen inte är förenlig med tillstånd som meddelats enligt lagen.

16 § När det inte längre råder sådana förhållanden som anges i 1 § eller 2 § första stycket, ska det särskilda beslutandeorganet i kontrollmyndigheten tillämpa bestämmelserna i 10 a § första och andra stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet på meddelanden och lagrade uppgifter som inhämtats i samband med signalspaning enligt denna lag och på tillstånd som lämnats enligt denna lag.

Paragrafen reglerar utredningsskyldighet på begäran av enskild när krig eller krigsfara inte längre råder. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.7.

Av paragrafen följer att det särskilda beslutandeorganet ska tillämpa bestämmelserna i 10 a § första och andra stycket lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i dess lydelse enligt SFS 2024:425 på meddelanden och lagrade uppgifter (se avsnitt 5.3.2) som inhämtats i samband med signalspaning enligt de särskilda beredskapsbestämmelserna och på tillstånd som lämnats enligt de särskilda beredskapsbestämmelserna. Det innebär att det särskilda beslutandeorganet ska kontrollera om den enskildes meddelanden eller lagrade uppgifter har inhämtats vid signalspaning och, om så är fallet, huruvida inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. I enlighet med 10 a § första stycket lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska den enskilde underrettas om att kontrollen har utförts. Det särskilda beslutandeorganet kan också besluta om att inhämtning avseende den som begärt kontrollen ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med det tillstånd som lämnats.

17 § Signalspaningsmyndigheten ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att underlätta kontroll enligt 15 och 16 §§.

Paragrafen reglerar Försvarets radioanstalts skyldighet att vidta åtgärder som kan underlätta kontrollen enligt 15 och 16 §§. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.7.

Sådana åtgärder kan till exempel vara att föra särskilda register eller annan form av dokumentation. Syftet med bestämmelsen är att möjliggöra att kontrollmyndigheten och det särskilda beslutandeorganet när krigsförhållanden inte längre råder i efterhand kan följa och därigenom kontrollera de åtgärder som Försvarets radioanstalt vidtagit under sådana förhållanden.

Övriga bestämmelser

18 § Beslut som meddelas enligt denna lag får inte överklagas.

Beslut enligt lagen får, i likhet med vad som gäller enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och lagen (2009:966) om Försvarsunderrättsedomstol, inte överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.5.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

1 §

I försvarsunderrättelseverksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet får den myndighet som regeringen bestämmer (signalspaningsmyndigheten) inhämta signaler i elektronisk form vid signalspaning, *oavsett om signalerna är under förmedling eller är lagrade*. 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 användningsområden och av tekniskt bistånd *samt strategiska förhållanden*

avseende sådana utländska direktinvesteringar som avses i lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar,

5. allvarliga yttre hot mot samhällets infrastruktur,
6. konflikter utomlands med konsekvenser för internationell säkerhet,
7. främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen,
8. främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik, eller
9. sådana företeelser som avses i 1–8, men som inte riktas mot Sverige eller rör svenska intressen, om det är nödvändigt för ett samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer som signalspaningsmyndigheten deltar i.

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.

Paragrafen reglerar bland annat ändamål för signalspaning.

Första stycket har ändrats. I stycket har ett tillägg gjorts som innebär att inhämtning av signaler i elektronisk form får ske oavsett om signalerna är under förmedling eller är lagrade. Av tidigare förarbeten framgår att möjligheten att inhämta signaler i elektronisk form inte är knuten till var signalerna befinner sig. Därmed kan inhämtning ske oavsett om signalerna befinner sig i etern eller i kabel (dvs. är trådburen) eller någon annan stans (se prop. 2006/07:63 s. 36.). Ändringen innebär ett förtydligande i lagen om att signaler i elektronisk form får inhämtas oavsett var signalerna befinner sig. Det kan exempelvis vara fråga om signaler som överförs via satellit eller signaler som är lagrade i nätverksansluten utrustning, i såväl mjuk- som hårdvara. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.1.

I andra stycket anges de närmare ändamål för vilka signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får bedrivas för. I *andra stycket fjärde punkten* har ett tillägg gjorts. Tillägget innebär att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får ske för att kartlägga strategiska förhållanden avseende sådana utländska direktinvesteringar som avses i lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Signalspaningens uppgift i detta sammanhang är att kartlägga företeelser på en strategisk nivå för att ge ett övergripande underlag i fråga om granskning av utländska direktinvesteringar enligt nämnda lag. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3.

1 a §

Om det är nödvändigt för att utveckla förmåga att verka under höjd beredskap får signaler i elektronisk form även inhämtas vid övning.

Enligt paragrafen, som är ny, får signaler i elektronisk form inhämtas om det är nödvändigt för att utveckla förmåga att verka under höjd beredskap. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

Bestämmelsen innebär att Försvarets radioanstalt får inhämta signaler i elektronisk form vid övningsverksamhet. Sådan verksamhet ska syfta till att utveckla Försvarets radioanstalts och annan myndighets förmåga att verka under höjd beredskap. Övningsverksamhet kan bedrivas av Försvarets radioanstalt ensamt eller tillsammans med andra myndigheter. Övningsverksamheten kan vara såväl nationell som internationell. Bestämmelsen möjliggör för Försvarets radioanstalt att bedriva skarp signalspaning i sådan verksamhet.

2 §

Inhämtning som sker i tråd får endast avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör.

Vid inhämtning enligt 1 och 1 a § av signaler i elektronisk form får signalspaningsmyndigheten vidta de tekniska åtgärder som är nödvändiga för att genomföra inhämtningen.

Av paragrafen framgår att inhämtning som sker i tråd endast får avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör.

Andra stycket är nytt. Av bestämmelsen följer att Försvarets radioanstalt får vidta de tekniska åtgärder som är nödvändiga för att inhämta signaler i elektronisk form. Vilken typ av åtgärder som krävs är beroende på vilka företeelser som signalspaningen riktas mot, den tekniska utvecklingen och signalmiljön. Vid exempelvis inhämtning av lagrade uppgifter kan Försvarets radioanstalt behöva utnyttja tekniska sårbarheter, förbiseenden och inbyggda åtkomstmöjligheter i nätverksansluten utrustning. Flera olika typer av tekniska åtgärder kan behöva vidtas mot en eller flera nätverksanslutna utrustningar. Vidare kan åtgärderna behöva ske över tid. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.1.

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. Kravet på förstöring gäller även i fråga om upptagningar och uppteckningar som signalspaningsmyndigheten har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete.

Första stycket tillämpas inte i fråga om

1. signaler som utväxlas autonomt mellan tekniska system i sådana fall där signalerna inte innehåller personuppgifter,

2. signaler som sänds från eller till utländsk militär personal, utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon, *eller*

3. *signaler mellan en avsändare och en mottagare vid sådan övningsverksamhet som anges i 1 a §.*

Första stycket och andra stycket 2 och 3 tillämpas även på signaler som lagras i Sverige.

Paragrafen reglerar förbud mot signalspaning i vissa fall och undantag från förbudet.

I *andra stycket tredje punkten*, som är nytt, införs ett nytt undantag från förbudet i första stycket. Av bestämmelsen följer att förbudet och förstöringsskyldigheten i första stycket inte gäller vid signalspaning i övningsverksamhet i fråga om signaler mellan avsändare och mottagare vid övningsverksamhet som båda befinner sig i Sverige. Signalerna kan sändas från eller till såväl fysiska personer som fartyg, luftfartyg och fordon. Beroende på övningssammanhang kan det vara fråga om både militära och civila avsändare och mottagare. Signalspaning i övningsverksamhet kan användas vid både nationella och internationella övningar. Även internationella avsändare och mottagare på svenskt territorium omfattas därför av undantaget. Det kan därutöver även vara fråga om signaler som sänds till, från eller som utväxlas autonomt mellan tekniska system. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

I *tredje stycket*, som är nytt, förtydligas att förbudet i första stycket och undantagen i andra stycket andra och tredje punkterna också ska tillämpas på signaler som lagras i Sverige. Förstöringsskyldigheten i första stycket ska också tillämpas på sådana signaler som inte har kunnat avskiljas vid inhämtningen. Eftersom signaler som utväxlas autonomt mellan tekniska system i sådana fall där signalerna inte innehåller per-

sonuppgifter i sin natur är under förmedling omfattas inte undantaget i andra stycket första punkten. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

2 b §

Bestämmelsen i 2 a § första stycket tillämpas inte i fråga om signaler i sådana brådskande situationer som innebär fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom.

Om sådana signaler som anges i 2 a § första stycket inte kan avskiljas redan vid inhämtningen, behöver upptagningen eller uppteckningen inte förstöras om den innehåller

- 1. uppgifter om en brådskande situation, och*
- 2. uppgifterna bedöms vara av avgörande betydelse för att skydda människors liv eller hälsa eller för att undvika omfattande förstörelse av egendom.*

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsen införs två nya undantag från 2 a § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.2 och 7.3.3.

Första stycket innebär att Försvarets radioanstalt får inhämta signaler i elektronisk form mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige, om det föreligger en brådskande situation som innebär fara för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom. Med uttrycket ”brådskande situation som innebär fara” avses situationer där det föreligger en konkret och nära förestående fara. Det ska med andra ord vara fråga om en situation där det är angeläget att omgående förhindra eller avvärja faran för människors liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av egendom.

För att tillämpa undantaget i första stycket krävs tillstånd. Om det redan finns ett tillståndsprövat inhämtningsuppdrag ska ansökan om tillstånd och prövning ske enligt 5 a § tredje stycket. I annat fall får en ny ansökan göras enligt 4 a §.

Av andra stycket följer att en upptagning eller uppteckning som härrör från signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige inte måste förstöras om förutsättningarna i första och andra punkten är uppfyllda.

Enligt *andra stycket första punkten* ska upptagningen eller uppteckningen innehålla uppgifter om en brådskande situation. Det ska alltså vara fråga om uppgifter om en nära förestående händelse.

Av andra stycket andra punkten följer att upptagningen eller uppteckningen också ska innehålla uppgifter som bedöms vara av av-

görande betydelse för att skydda människors liv eller hälsa eller för att undvika omfattande förstörelse av egendom. Det måste således finnas uppgifter om fara som hotar människors liv eller hälsa eller omfattande förstörelse av egendom. Försvarets radioanstalt ska göra en bedömning av om rapportering av uppgifterna skulle få en avgörande betydelse i att förhindra eller avvärja faran. Bedömningen får göras utifrån den kunskap som myndigheten har vid tidpunkten samt uppgifternas art och karaktär. Vid bedömningen bör exempelvis vägas in hur konkreta uppgifterna om faran är.

Om Försvarets radioanstalt bedömer att upptagningen eller uppteckningen inte ska förstöras, och inte heller förstöras enligt någon bestämmelse i 7 §, får rapportering ske till berörda myndigheter i enlighet med 8 §.

Med omfattande förstörelse av egendom avses i båda styckena exempelvis förstörelse av bostadsfastigheter, fastigheter innehållandes samhällsviktiga funktioner och kritisk infrastruktur.

4 §

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, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten och *Inspektionen för strategiska produkter*.

Regeringen bestämmer inriktningen av sådan verksamhet som bedrivs enligt 1 § andra stycket 9 och tredje stycket.

Regeringen och Försvarsmakten bestämmer inriktningen av sådan verksamhet som bedrivs enligt 1 a §.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om inriktning av signalspaning. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3 och 8.3.3.

Första stycket har ändrats på sådant sätt att Inspektion för strategiska produkter ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

I tredje stycket, som får nytt innehåll, anges att regeringen och Försvarsmakten bestämmer inriktningen för signalspaning i övningsverksamhet. Försvarsmaktens inriktning omfattar inte internationellt

signalspaningssamarbete i övningsverksamhet eftersom sådan verksamhet sker enligt regeringens närmare bestämmande enligt 9 §.

Det nya *fyärde stycket* motsvarar det tidigare tredje stycket.

4 a §

Signalspaningsmyndigheten ska ansöka om tillstånd hos Försvarsunderrättelsesdomstolen för signalspaning enligt 1 och 1 a §§. 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 hänför sig till,
2. vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget *samt en övergripande redovisning av övrig inhämtning*,
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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansökan om tillstånd för signalspaning.

Första meningen har ändrats på sådant sätt att 1 a § lagts till. Ändringen innebär att signalspaning i övningsverksamhet omfattas av tillståndskravet. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.4.

Andra punkten har ändrats genom att en övergripande redovisning av övrig inhämtning har lagts till i fråga om vad som ska redovisas i ansökan. Bestämmelsen syftar till att tillgodose att Försvarsunderrättelsesdomstolen på ett övergripande plan får information om all den inhämtning som kan komma att bli aktuell under tillståndets giltighetstid. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

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, användning av andra tillståndspliktiga sökbegrepp *eller undantag enligt 2 b § första stycket*, ska särskilt tillstånd sökas. Vid ansökan och prövning gäller 4 a och 5 §§ i tillämpliga delar. Ett sådant *särskilt* tillstånd ska *som längst* ha samma varaktighet som tillståndet för det inhämtningsuppdrag *som det särskilda tillståndet hänför sig till*.

I paragrafen anges vad ett tillstånd ska innehålla, ett tillstånds varaktighet och vad som gäller för kompletterande tillstånd.

Genom en ändring i *tredje stycket första meningen* införs en skyldighet för Försvarets radioanstalt att ansöka om särskilt tillstånd om behov av undantag enligt 2 b § första stycket uppstår i ett redan tillståndsprövat inhämtningsuppdrag. Om behov av att tillämpa undantaget uppstår utan att det finns ett redan tillståndsprövat inhämtningsuppdrag får ansökan göras i enlighet med bestämmelserna i 4 a §. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

I *tredje stycket andra meningen* har hänvisning till vilken bestämmelse som i tillämpliga delar gäller vid ansökan om särskilt tillstånd ändrats från 4 § till 4 a §. Ändringen innebär att hänvisningen görs till den bestämmelse som reglerar utformningen av ansökan och inte som tidigare den bestämmelse som reglerar inriktning. Ändringen motsvarar vad som anges i fråga om utformning av ansökan i tidigare författningskommentar (se prop. 2008/09:201 s. 112). Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Tredje stycket tredje meningen har ändrats på sådant sätt att ett särskilt tillstånd kan ges kortare varaktighet än det tillstånd för det inhämtningsuppdrag som det särskilda tillståndet hänför sig till. Varaktigheten av ett särskilt tillstånd behöver således nödvändigtvis inte vara densamma som det ursprungliga tillståndet. Övriga ändringar är endast språkliga. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

7 §

En upptagning eller uppteckning av uppgifter som har inhämtats enligt denna lag eller som signalspaningsmyndigheten har fått från ett annat land eller en internationell organisation inom ramen för ett internationellt samarbete ska omgående förstöras om innehållet

1. har bedömts sakna betydelse för verksamhet som avses i 1 och 1 a §§,

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. 5 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 5 § yttrandefrihetsgrundlagen,

3. omfattar uppgifter i sådana meddelanden mellan en person som är misstänkt för brott och hans eller hennes försvarare vilka skyddas enligt 27 kap. 22 § första stycket 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förstöring av en upptagning eller uppteckning. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5.

Första punkten har ändrats på sådant sätt att förstöringsskyldigheten omfattar en upptagning eller uppteckning vars innehåll bedömts sakna betydelse för övningsverksamheten. Prövningen av uppgifternas relevans ska ske löpande. Relevansen av de inhämtade uppgifterna upphör, oavsett tidigare bedömning, när övningen avslutats och de slutsatser och erfarenheter som övningen lett till har summerats. Det saknas efter denna tidpunkt skäl att hantera uppgifterna vidare.

8 §

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.

Uppgifter som inhämtats med stöd av 1 a § får inte resultera i underrättelser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rapportering av underrättelser.

Andra stycket är nytt. Av bestämmelsen framgår att uppgifter som inhämtats vid signalspaning i övningsverksamhet inte får resultera i

några underrättelser. Uppgifter som inhämtats i sådan verksamhet får således inte rapporteras. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

9 §

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

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

I paragrafen behandlas internationellt samarbete.

Ändringen i *andra stycket* innebär att Försvarets radioanstalt får bedriva internationellt signalspaningssamarbete i övningsverksamhet, enligt regeringens närmare bestämmande. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.7.

10 a §

Ett särskilt beslutandeorgan i kontrollmyndigheten är skyldigt att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden *eller lagrade uppgifter* 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. Beslutandeorganet ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts. Underrättelsen ska innehålla en motivering.

Beslutandeorganet får besluta att inhämtning avseende den som begärt kontrollen ska upphöra eller att upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med tillstånd som lämnats enligt denna lag.

Ledamöterna i beslutandeorganet utses av regeringen för en bestämd tid. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare eller ha motsvarande juridisk erfarenhet. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kontroll på begäran av enskild.

Första stycket har ändrats på sådant sätt att det anges att kontrollen utöver den enskildes meddelanden också omfattar lagrade uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

Ändringen, som är en följd av ändringen i 1 § första stycket, innebär att kontrollen avser lagrade uppgifter som inhämtats från den enskilde och som genom urvalsprocessen med sökbegrepp blivit tillgänglig för Försvarets radioanstalt för vidare bearbetning och analys. Det framgår numer tydligt att det avser lagrad information. De utredningsåtgärder som kan vidtas är avhängiga vilken information den enskilde kan tillhandahålla.

12 b §

I lagen (2025:000) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet under krig eller krigsfara finns bestämmelser om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet om Sverige är i krig eller i krigsfara eller det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som Sverige har befunnit sig i.

Paragrafen, som är ny, innehåller en hänvisning till regleringen om signalspaning i krig och krigsfara som återfinns i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i krig och krigsfara.

11.3 Förslaget till lag om ändring av lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol

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.

I lagen (2010:1390) om utnämning av ordinarie domare finns bestämmelser om utnämning av ordförande i domstolen. Vice ordförande och särskilda ledamöter förordnas av regeringen för *högst* fyra år *i sänder*.

I paragrafen regleras domstolens sammansättning, grundläggande krav på ledamöterna och anställningsförhållande för domstolens ordförande. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.1.

Tredje stycket har ändrats på sådant sätt att vice ordförande och särskilda ledamöter kan förordnas för en tid om högst fyra år i sänder, i stället för fyra år. Utgångspunkten ska fortsättningsvis vara att förordnande sker för fyra år. Ändringen innebär att regeringen har möjligt att förordna för kortare tid än fyra år om det föreligger skäl för detta. Så kan exempelvis vara fallet om en vice ordförande eller särskild ledamot ska förordnas på nytt och han eller hon på grund av stundande pensionsavgång eller ålder själv har önskemål om en kortare förordnandetid.

6 §

Regeringen förordnar för *högst* fyra år i sänder personer som kan tjänstgöra som integritetsskyddsombud.

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.

I paragrafen anges hur integritetsskyddsombud förordnas och vilka som ska förordnas till sådana ombud. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2.

Första stycket har ändrats i fråga om förordnandetiden för integritetsskyddsombuden. Ändringen innebär att integritetsskyddsombuden kan förordnas för högst fyra år, i stället för som tidigare minst fyra år. Utgångspunkten ska fortsättningsvis vara att förordnande sker för fyra år, men ändringen innebär att det finns utrymme att även förordna för en kortare tid om det föreligger skäl för det. Förordnande för kortare än tid än fyra år bör, i likhet med vad som anges i 5 §, exempelvis kunna ske vid ett omförordnande och ombudet på grund av stundande pensionsavgång eller ålder själv har önskemål om en kortare förordnandetid.

10 §

Ordföranden får ensam på Förvarsunderrättelsedomstolens vägnar

1. företa förberedande åtgärder och besluta om avskrivning,
2. pröva frågor enligt 5 a § tredje stycket lagen (2008:717) om signalspaning i förvarsunderrättelseverksamhet om tillstånd i pågående och till-

ståndsprövade 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, och

3. fatta beslut om ersättning till integritetsskyddsombud.

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

I paragrafen anges bland annat i vilken utsträckning domstolens ordförande ensam får vidta vissa åtgärder.

I *första stycket tredje punkten*, som är ny, anges att ordföranden ensam får fatta beslut om ersättning till integritetsskyddsombud. Beslut behöver således inte fattas vid sammanträdet. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.5.

12 §

När en ansökan om tillstånd till signalspaning har kommit in till domstolen, ska domstolen så snart som möjligt hålla ett sammanträde. Vid sammanträdet ska ansökande myndighet och *det integritetsskyddsombud som domstolen utser* 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 andra stycket har fattats ska ett integritetsskyddsombud underrättas. 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. *Om integritetsskyddsombudets förordnande har upphört, får ett annat integritetsskyddsombud underrättas.*

Paragrafen innehåller kompletterande bestämmelser om handläggningen av ansökan om tillstånd till signalspaning. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.2 och 9.4.3.

Första stycket har ändrats för att bättre motsvara den faktiska handläggningen i Förvarsunderrättelsesdomstolen. I och med ändringen behöver domstolen inte utse ett integritetsskyddsombud så snart som ansökan kommit in.

Tredje stycket första meningen är ny. Bestämmelsen innebär att ett integritetsskyddsombud ska underrättas vid beslut enligt paragrafens andra stycke.

Tredje stycket tredje meningen är ny. Vid beslut av ordföranden i pågående och tillståndsprovade inhämtningsuppdrag gäller enligt huvudregeln i tredje stycket andra meningen att det integritetsskyddsombud som varit närvarande vid prövningen av det inhämtningsuppdrag till vilket beslutet är hänförligt ska underrättas. Tredje stycket tredje meningen innebär ett undantag från denna huvudregel. Bestämmelsen möjliggör för underrättelse till ett annat integritetsskyddsombud i de fall förordnandet för det integritetsskyddsombud som närvarade vid den ursprungliga prövningen har upphört.

11.4 Förslaget till lag om ändring av lagen (2021:1172) om behandling av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt

1 kap.

2 §

Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse-, utvecklings-, och *övningsverksamhet* samt informationssäkerhetsverksamhet.

I paragrafen regleras lagens tillämpningsområde. Paragrafen har ändrats så att den också omfattar signalspaning vid övningsverksamhet.

2 kap.

Övningsverksamhet

6 a §

Personuppgifter får behandlas i Försvarets radioanstalts övningsverksamhet om det är nödvändigt för att bedriva sådan verksamhet som anges i 1 a § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Paragrafen, som är ny, reglerar ändamålet för behandlingen av personuppgifter i Försvarets radioanstalts övningsverksamhet. Rubriken före paragrafen är också ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.8.

Försvarets radioanstalt får enligt bestämmelsen behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bedriva signalspaning i övningsverksamhet.

6 b §

Personuppgifter som behandlas med stöd av 6 a § får även behandlas om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som behövs

1. med anledning av samverkan med annan i fråga om övningsverksamhet, eller

2. med anledning av samarbete om övningsverksamhet med andra länder eller internationella organisationer enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekundära ändamål för behandling av personuppgifter som har behandlats i Försvarets radioanstalts övningsverksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.8.

Enligt *första punkten* får Försvarets radioanstalt även behandla de aktuella personuppgifterna för att tillhandahålla information som behövs med anledning av samverkan med annan i fråga om övningsverksamhet.

Av *andra punkten* följer att Försvarets radioanstalt får behandla personuppgifter med anledning av samarbete om övningsverksamhet med andra länder eller internationella organisationer enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

9 §

Försvarets radioanstalt får behandla personuppgifter som utgör allmänt tillgänglig information om det är nödvändigt för den verksamhet som anges i 2, 5, 6 a och 7 §§.

Paragrafen ger stöd för behandling av personuppgifter som utgör allmänt tillgänglig information.

Genom ändring i paragrafen får Försvarets radioanstalt behandla personuppgifter som utgör allmänt tillgänglig information också om

det är nödvändigt för den verksamhet som anges i 6 a §. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.9.

Försvarets radioanstalt har i sin försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt informationssäkerhetsverksamhet behov av att ha tillgång till allmänt tillgänglig information för att kunna bedriva dessa verksamheter effektivt. Det är framför allt fråga om information som utgörs av personuppgifter som kan påträffas vid sökning på internet eller vid sökningar i öppna databaser (se prop. 2020/21:224 s. 218). Försvarets radioanstalt har vid signalspaning i övningsverksamhet motsvarande behov av tillgång till allmänt tillgänglig information för att bedriva en effektiv sådan verksamhet.

18 §

Hantering av information som innebär behandling av personuppgifter ska inte anses oförenlig med bestämmelserna i 1, 2, 5, 6 a, 7, 9, 11–14 och 16 §§ i det skede av behandlingen då det inte har kunnat fastställas vilka personuppgifter som informationen innehåller.

Paragrafen reglerar behandling av personuppgifter i vissa fall.

Paragrafen har ändrats på sådant sätt att 6 a § också omfattas av bestämmelsen. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.10.

Ändringen innebär att hantering av information som innebär behandling av personuppgifter inte ska anses oförenlig med 6 a § i det skede då det ännu inte har kunnat fastställas vilka personuppgifter som informationen innehåller.

20 §

Personuppgifter som behandlas med stöd av denna lag får föras över till ett annat land eller en internationell organisation endast om det är nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för det internationella försvarsunderrättelse- och säkerhetssamarbetet *eller övningsarbetet* och

1. överföringen riktas till en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst, eller ett underrättelse- eller säkerhetsorgan i en internationell organisation,
2. sekretess inte hindrar en överföring,
3. mottagaren garanterar tillräckligt skydd för personuppgifterna, och

4. överföringen inte innebär ett oproportionerligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att överföring får ske även i andra fall än som anges i första stycket 1.

Regeringen får också besluta om sådan överföring i ett enskilt fall.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningar för överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.12.

Första stycket har ändrats på sådant sätt att övningssamarbete har lagts till. Ändringen innebär att personuppgifter får överföras till ett annat land eller en internationell organisation om det är nödvändigt för att Försvarets radioanstalt ska kunna fullgöra sina uppgifter inom det internationella övningssamarbetet. Bestämmelsen är således tillämplig också vid sådan verksamhet. De villkor som enligt första stycket ska vara uppfyllda för att överföring av personuppgifter till en mottagare utomlands ska vara tillåten ska därmed vara uppfyllda vid sådan överföring inom ramen för internationellt samarbete i övningsverksamheten.

Kommittédirektiv 2022:120

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 signal-

spaningsområdet, 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 rele-

vanta 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 (Europakonventionen), 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 föränderligheten 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. Paral-

lellt 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 intressen. 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 Myndig-

heten för psykologiskt försvar, i linje med vad Psykförvarsutredningen 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 signalspanningsområdet, med författningsförslag. Uppdraget ska i övriga delar slutredovisas senast den 1 april 2024.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:29

Tilläggsdirektiv till Utredningen om en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Fö 2022:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 23 februari 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 kommittédirektiv om en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (dir. 2022:120). Enligt direktiven skulle uppdraget delredovisas i frågor som rör Europadomstolens dom och internationellt samarbete inom signalspaningsområdet, med författningsförslag, senast den 1 april 2023 och slutredovisas i övriga delar senast den 1 april 2024.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället delredovisas senast den 1 september 2023 och slutredovisas senast den 1 september 2024.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrares utvandring. Ju.
54. Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.
59. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. Fö.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. [50]

- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]
- Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning. [59]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. [39]
- Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]
- En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]
- Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]

Stöd till invandrades utvandring. [53]
Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]
En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
En ny beredskapssektor
– för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
Ansvar och oberoende
– public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]
En framtid för alm och ask
– förädling, forskning och finansiering. [35]
Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]
Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].
Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]
En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]
Delad hälsodata – dubbel nytta.
Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
Skolor mot brott. [17]
Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]
Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]