

### Synpunkter på utkast till lagrådsremiss En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet

---

**Sammanfattning och slutsats:**

- Det är bl.a. för den internationella terrorismbekämpningen angeläget att möjliggöra att Försvarets radioanstalt används för att signalspana mot telekommunikationer i kabel.
- Utkastets förslag måste kompletteras med de garantier för rättssäkerhet och integritetsskydd som krävs för att en sådan befogenhet skall vara förenlig med regeringsformen och Europakonventionen. Det rör sig om en förhandsprövning i avgränsade ärenden av ett oberoende rättsligt organ, en självständig efterhandskontroll och tillgång till ett effektivt rättsmedel för enskilda som anser sig ha blivit utsatta för otillåtna ingrepp.
- Utkastets förslag om en utvidgad försvarsunderrättelseverksamhet får till konsekvens att möjligheterna att förebygga och bekämpa konkreta terroråd och annan allvarlig brottslighet försvåras på ett oacceptabelt sätt.
- Utkastet behöver beredas ytterligare i centrala frågor och kan i sin nuvarande utformning därför inte läggas till grund för en lagrådsremiss. I detta arbete bör lagstiftning om signalspaning prioriteras framför åtgärder som syftar till att utvidga försvarsunderrättelseverksamheten.

**Den föreslagna lagen om signalspaning saknar nödvändiga rättssäkerhetsgarantier**

Det skall redan här framhållas att Justitiedepartementet ser mycket positivt på att det införs befogenheter som gör det möjligt att använda Försvarets radioanstalt (FRA) för att genomföra signalspaning mot telekommunikationer i kabel. Sådana befogenheter har relativt nyligen införts i vissa jämförbara länder, framför allt mot bakgrund av senare års terroristdåd. En sådan möjlighet skulle stärka Sverige i det internationella säkerhets- och underrättelsesamarbetet.

Den fråga som nu är aktuell är hur dessa befogenheter bör utformas med beaktande av grundläggande rättssäkerhets- och integritetsskyddsaspekter.

Medan trådlösa telekommunikationer – i likhet med vanliga radiokommunikationer – får avlyssnas fritt av var och en så omfattas telekommunikationer i kabel av ett särskilt starkt rättsligt skydd. Regeringsformen innehåller regler som skyddar den enskilde mot ingrepp från det allmänna och post- och telehemligheten anges särskilt när det gäller skyddet av förtroliga kommunikationer (2 kap. 6 §). Post- och telehemligheten omfattas även av Europakonventionens bestämmelser om såväl rätten till respekt för privatlivet som den vidare rätten till respekt för korrespondens (artikel 8). Europakonventionen gäller som lag här i landet (jfr 2 kap. 23 § regeringsformen).

Regeringsformen och Europakonventionen tillåter endast under vissa bestämda förutsättningar inskränkningar i skyddet. Det krävs bl.a. att inskränkningarna ges en sådan precision att de är i rimlig utsträckning förutsebara. Stor vikt läggs i Europadomstolens domar vid att de nationella systemen utformas så att missbruk förebyggs genom bl.a. en oberoende kontroll i förhand och efterhand. Vidare kräver konventionen att enskilda skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet för att kunna göra gällande överträdelser av konventionen (artikel 13).

För att FRA skall kunna tillåtas avlyssna telekommunikationer i kabel krävs således befogenheter i lag som har tillräcklig precision och mot vilkas användning enskilda kan framställa klagomål.

Befogenheter att avlyssna och övervaka telekommunikationer finns i dag i rättegångsbalkens bestämmelser om förundersökningar av brott och i lagen om särskild utlänningskontroll. Avlyssning och övervakning enligt dessa befogenhetslagar riktas alltid mot en viss identifierad teleadress till vilken en brottsmisstänkt person kan knytas. Avlyssning av det slag som FRA avses bedriva omfattar dock alla telekommunikationer som överförs i kabel över Sveriges gräns. En åtgärd av denna karaktär är självfallet avsevärt mer ingripande än avlyssning av en specifik teleadress.

För att ett system som tillåter signalspaning i kabel skall vara godtagbart, måste detta alltså tillgodose särskilt högt ställda krav på rättssäkerhet. En jämförelse kan göras med de i Tyskland år 2001 införda befogenheterna att signalspana mot kabeltrafik. Det tyska rättssystemet är jämförbart med vårt men också av särskilt intresse eftersom Europadomstolen i ett beslut nyligen har prövat den tyska ordningen och funnit att denna lever upp till de krav som ställs enligt Europakonventionen (*Weber och Saravia mot Tyskland*, mål nr 54934/00). Det finns därmed en godtagbar ordning att utgå från. All signalspaning i Tyskland omgärdas av omfattande och effektiva rättssäkerhetsgarantier. Innan spaning får ske äger en noggrann

prövning rum av ett fristående och självständigt rättsligt organ. Prövningen avser bl.a. en operations inriktning och avgränsning, de sökbegrepp som får användas, berörda trafikstråk och användningen av insamlad information. Genomförda åtgärder följs upp och kontrolleras i efterhand av det rättsliga organet. Parlamentet får årligen en offentlig rapport om verksamheten. Systemet bedöms av tyskarna själva som operativt användbart inom ramen för ett effektivt skydd för medborgarnas rättssäkerhet och integritet.

I fråga om grundläggande fri- och rättigheter har utkastet sådana brister att det inte kan läggas till grund för en lagrådsremiss. I huvudsak följande invändningar kan riktas mot utkastet.

- Förslaget att kontinuerligt avleda alla gränsöverskridande telekommunikationer för signalspaning (se lagförslag s. 11 och motivtext s. 80 f.) innebär ett integritetsintrång som saknar motstycke i ett internationellt perspektiv. I länder som har infört befogenheter om avlyssning av kabeltrafik får denna bara avse de kommunikationer som anges i ett uttryckligt tillstånd.
- Det är helt främmande för vårt statsskick att ge regeringen eller Regeringskansliet befogenheter att i politisk ordning fatta de avgörande besluten om avlyssning av telekommunikationer (se lagförslag s. 9 och motivtext s. 75 f.). Denna funktion bör i stället ligga hos ett oberoende rättsligt organ.
- Utan ett genomgående krav på förhandstillstånd av ett sådant organ kommer avlyssning av telekommunikationer i kabel i direkt konflikt med regeringsformen och Europakonventionen. För att ett system som tillåter hemlig avlyssning skall gå att förena med grundläggande demokratiska principer måste det finnas ett adekvat och effektivt skydd mot missbruk. En lagreglering måste därför precisera under vilka närmare förutsättningar som avlyssning får ske. För att ett tillståndsförfarande skall ha något reellt innehåll måste det av tillståndet även framgå vilka sökbegrepp som får användas, liksom vilka närmare kommunikationer som får avlyssnas. På detta sätt har andra jämförbara länder byggt upp sina system (jfr den ovan nämnda domen från Europadomstolen, p. 106).
- Sekretess som hindrar utlämnande av uppgifter till allmänheten som staten har inhämtat genom signalspaning kan inte anföras som skäl att tillåta sådan avlyssning (jfr utkastet s. 71). Det kan inte heller godtas som argument mot en effektiv och rättssäker för- och efterhandskontroll.
- Att, som föreslås i utkastet (s. 75), inrätta ett integritetsskyddsråd vid FRA skapar inte några förutsättningar för en oberoende prövning i vare sig för- eller efterhand.

- Den övergripande kontroll genom Försvarets underrättelsenämnd (FUN) som för vissa fall föreslås i utkastet (s. 91 ff.) uppfyller inte de krav som måste ställas på en oberoende rättslig prövning som förebygger missbruk och skapar förtroende för systemet hos medborgarna.
- Den i utkastet (s. 102) redovisade uppfattningen att FUN sammantaget med Justitieombudsmannen (JO), Justitiekanslern (JK) och Datainspektionen skulle kunna utgöra det rättsmedel som krävs enligt Europakonventionen är inte hållbar. Sverige har nämligen nyligen fällts av Europadomstolen på den grunden att den närbesläktade myndigheten Registernämnden tillsammans med JO, JK och Datainspektionen, inte ens sammantagna, uppfyller kravet på tillgång till effektivt rättsmedel (*Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige*, mål nr 62332/00).

### **Den föreslagna utvidgade försvarsunderrättelseverksamheten gör det svårare att förebygga och möta konkreta hot**

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av vissa av regeringen utpekade försvarsunderrättelsemyndigheter, främst Försvarmakten och FRA. Försvarmakten bedriver sådan verksamhet bl.a. genom egen inhämtning av underrättelser. En form av underrättelseinhämtning sker med vad som brukar benämnas särskilda metoder. Utåt brukar även sägas att inhämtningen sker genom förfaringssätt som det inte ankommer på andra underrättelseorgan att använda. Inhämtningen med särskilda metoder bedrivs av en enhet inom Försvarmaktens militära underrättelse- och säkerhetstjänst (MUST) benämnd Kontoret för särskild inhämtning (KSI). Denna försvarsunderrättelseinhämtning har inte brottsbekämpande syftet och bedrivs således utan några polisiära eller jämförbara befogenheter. KSI har alltså inte lagenlig rätt att bedriva operativ verksamhet i Sverige.

Försvarsunderrättelseverksamheten skall emellertid enligt utkastet kraftigt utvidgas till att omfatta inte bara terrorism och andra allvarliga brottsliga företeelser utan alla slags icke-militära hot från utlandet, bl.a. nämns migrationsströmmar, epidemier och oljeutsläpp (se lagförslag s. 7 och motivtext s. 37 f.). Detta får komplikationer och konsekvenser som är omfattande och negativa inte minst för möjligheterna att förebygga och bekämpa allvarliga brott.

Konsekvenserna är så genomgripande att utkastet också i denna del måste kompletteras. I huvudsak följande invändningar kan riktas mot utkastet.

- Försvarsunderrättelseverksamheten skall enligt förslaget parallellt och överlappande med brottsbekämpningen riktas in mot bl.a. gränsöverskridande terrorism och organiserad brottslighet. För-

svarsunderrättelseverksamheten får visserligen endast avse utländska förhållanden men detta skall enligt förslaget inte hindra att verksamheten kan avse företeelser inom landet. Som exempel nämner utkastet utländska organisationers representanter i Sverige (se s. 41 f.). Säkerhetspolisen och försvarsunderrättelsemyndigheterna kommer därför att kunna rikta sina åtgärder mot samma företeelser såväl internationellt som i Sverige och riskera att störa eller motverka varandra.

- Sedan lång tid gäller att försvarsunderrättelseverksamheten inte får avse uppgifter som ligger inom ramen för brottsbekämpningen. Eftersom förslaget innebär att de två verksamheterna kommer att överlappa varandra föreslås också att den lagbestämmelse som nu skiljer verksamheterna åt skall upphöra att gälla. Den föreslås ersättas med en regel om att det i försvarsunderrättelseverksamheten inte får vidtas sådana åtgärder som är förbehållna brottsbekämpningen, dvs. straffprocessuella befogenheter (se lagtext s. 8 och motivtext s. 42 ff.). Detta utgör dock i realiteten inget hinder mot att befogenheter att vidta just sådana åtgärder som polisen företar ges till försvarsunderrättelseverksamheten, t.ex. telefonavlyssning. Utkastet innehåller för övrigt en ny befogenhet för försvarsunderrättelseverksamheten att avlyssna telekommunikationer. Till det kommer att många metoder i det kvalificerade polisarbetet inte är lagreglerade och sådana metoder används även av KSI, t.ex. kvalificerad spaning. Således innebär förslaget att Säkerhetspolisen och KSI varandra ovetande kan infiltrera en och samma utländska organisations representation i Sverige och därvid använda bl.a. kroppsmikrofoner och buren kamera samt även företa provocativa åtgärder.
- Det föreslås att det i en ny lagbestämmelse skall anges att det i försvarsunderrättelseverksamheten får användas teknisk och personbaserad inhämtning med särskilda metoder (se lagförslag s. 7 och motivtext s. 54). Med att underrättelseinhämtning sker med särskilda metoder avses normalt att dessa strider mot lag. Försvarsunderrättelseverksamhet av det särskilda slag som endast ankommer på KSI får i dag inte bedrivas i Sverige. I dagsläget handlar det således om åtgärder som strider mot ett annat lands lagar. Inget annat land har såvitt känt övervägt att i sin nationella lag öppet bemyndiga en underrättelsetjänst att bryta mot andra länders lagar. Ges KSI enligt ovan en ny rätt att verka i Sverige innebär bestämmelsen dessutom att KSI får använda åtgärder som strider mot svensk lag. Med andra ord skapas en befogenhet för försvarsunderrättelseverksamheten att inte bara verka utan även ingripa mot personer i Sverige.

Införandet av en lag om signalspaning är inte beroende av att de nu nämnda frågorna först har lösts. Eftersom det är frånvaron av en sådan befogenhetslag som är det primära problemet, bör lagstiftning om signal-

spaning prioriteras framför åtgärder som syftar till att utvidga försvarsunderrättelseverksamheten.

Avslutningsvis skall nämnas att utkastets förslag att även reglera avlyssning av trådlösa kommunikationer, vilka i dag får avlyssnas fritt av var och en, riskerar att försvåra den signalspaning som Säkerhetspolisen bedriver i egen regi eller uppdrar åt FRA att utföra.