

Stockholm den 17 oktober 2005

R-2005/1187

Till Försvarsdepartementet

Fö2005/1912/RS

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 8 juli 2005 beretts tillfälle att yttra sig över promemorian En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet, Ds 2005:30.

Sammanfattning

Sveriges advokatsamfund avstyrker den vidgade inriktning som försvarsunderrättelseverksamheten föreslås få och den gränsdragning som föreslås beträffande försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande myndigheters verksamhet.

Samfundet avstyrker förslaget till lag om signalspaning. Samfundet är kritiskt framför allt till förslaget såvitt avser inhämtning av signaler i trådbunden trafik.

Samfundet är tveksamt till det kostnadsansvar som avses påföras operatörer som äger tråd och menar att frågan bör belysas ytterligare ur ett egendomsskyddsperspektiv.

Yttrande

Promemorian utmärks till stor del av en förhållandevis kortfattad problembeskrivning och detta gäller i särskilt hög grad de avvägningar som görs mellan de olika intressen som på olika områden gör sig gällande.

Inriktningen av försvarsunderrättelseverksamheten och gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och polisiär verksamhet

Enligt promemorians förslag skall gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och polisiär verksamhet förändras på så sätt att den begränsning som idag ligger i att försvarsunderrättelseverksamhet inte får avse sådant som – förenklat uttryckt – faller inom

ramen för polisens verksamhet inte längre skall gälla såvitt avser kartläggning av yttre hot mot landet (dock fortfarande med den begränsningen att den inte får riktas mot fysisk person). Å ena sidan kan hävdas, som promemorian gör, att samhällets underrättelse-resurser bör ses som en kvalificerad nationell resurs som på ett flexibelt sätt kan användas mot alla former av hot som riktas mot landet. Å den andra sidan kan med fog hävdas att de olika verksamhetsgrenar som finns inom staten har olika uppgifter och utifrån dessa uppgifter i olika hög grad begränsade befogenheter och möjligheter till informations-inhämtning, och att dessa begränsningar och möjligheter är avpassade för uppgiften. En sammanblandning av dessa uppgifter är enligt samfundets mening olycklig och kan leda bl.a. till att de bestämmelser som finns rörande t.ex. förundersökning, som ju syftar också till att tillvarata misstänkta rättigheter, åsidosätts.

Samfundet vill i sammanhanget också påpeka att regeringen i propositionen till nu gällande lydelse av lagen om försvarsunderrättelseverksamhet (proposition 1999/2000:25 s. 17) framhöll att den nu gällande bestämmelsen inte hindrar att myndigheter som sysslar med försvarsunderrättelseverksamhet, enligt regeringens bestämmande, kan lämna andra myndigheter biträde t.ex. avseende signalspaning.

I sitt yttrande den 25 augusti 2003 över betänkandet Vår beredskap efter den 11 september (SOU 2003:32) avstyrkte samfundet att den militära underrättelseverksamheten skulle få utökade uppgifter, innefattande också verksamhet som typiskt sett faller inom polisens sfär. Samfundet menade att en sådan sammanblandning inte borde tillåtas – brottsbekämpande och brottsförebyggande underrättelseverksamhet borde vara förbehållen polisen. Samfundet vidhåller den inställningen.

Inhämtning av signaler i tråd

Vad som ovan sagts om de kortfattade övervägningar som görs i promemorian gäller i särskilt hög grad dem som leder fram till förslaget om inhämtning av uppgifter i tråd.

Övervägandena följer förenklat uttryckt följande väg.

- Signalspaning får i dag ske i etern.
- Kommunikationer går i dag – delvis slumpvis – till allt större del i tråd (här kan påpekas att samfundet inte kan värdera det korrekta i detta påstående).
- Möjligheterna att signalspana bör inte begränsas av att trafiken går i tråd.
- Alltså bör inhämtning av uppgifter i tråd tillåtas.

Att det anses vara tillåtet att bedriva signalspaning i etern beror, som påpekas i promemorian, på att regeringsformens skydd för förtroliga samtal inte anses omfatta eterburen trafik. Det är emellertid en inte alldeles given slutsats av detta att den förändring som skall göras är att göra det tillåtet att på i stort sett samma villkor tillåta signalspaning i tråd. En lika berättigad slutsats vore om inte också ett icke trådbundet telefonsamtal, t.ex. med mobiltelefon, skulle förtjäna samma skydd mot intrång från statsmakternas sida som ett

trådbundet. Den teknikneutralitet som promemorian säger sig eftersträva (s. 113y) skulle uppnås också i det fallet.

Samfundet har nyligen avgett yttrande över promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21), se yttrande den 30 september 2005. I det yttrandet anförde samfundet följande.

”... (detta) självfallet inte utesluter att föreslagen lagstiftning måste uppfylla de krav på tvångsmedelslagstiftning som följer av regeringsformen, nämligen att det skall finnas ett reellt behov av lagstiftningen, att de föreslagna åtgärderna skall vara effektiva och att de skall vara proportionella. I promemorian ges också ovanligt stort utrymme åt en analys i dessa hänseenden, en analys som i andra lagstiftningsförslag ofta saknas eller är mycket knapphändig.”

I den nu remitterade promemorian finns en kortfattad redogörelse för integritetsaspekter i allmänhet och för bl.a. de krav som enligt regeringsformen gäller för att göra intrång i de av regeringsformen skyddade rättigheterna. Någon egentlig analys i de ovan angivna hänseendena förekommer emellertid inte.

Innebörden av förslaget är att all trådbunden trafik som passerar Sveriges gräns skall få avlyssnas, det må röra sig om telefonsamtal, e-post, fax etc., begränsat i huvudsak av att det skall ske automatiserat och styrt efter sökbegrepp. Omfattningen av avlyssningen framstår som överväldigande och därav följer också att genombrottet av grundlagsskyddet är mycket stort (uttalandet i promemorian att intrånget i den privata sfären sker först när myndigheten rent faktiskt tar del av information, s. 135, är enligt samfundets mening inte självklart). En rimlig slutsats av detta vore att effektivitets- och proportionalitetsanalysen vore gedigen. I avsnitt 5 3.1.1 En utvidgning av signalspaningsmandatet konstateras emellertid lakoniskt endast att starka skäl talar för att det skall tillåtas att inhämtning av signaler skall få ske i tråd. Inte heller de resonemang som förs om t.ex. behovet av effektiva rättsmedel eller frånvaron av behov av regler som skyddar frågeförbudet i rättegångsbalken framstår som övertygande. I den sist nämnda frågan kan nämnas att den bestämmelsen, direkt eller indirekt, i olika typer av lagstiftning angetts som den yttersta gränsen för när samhället tvångsvis kan inhämta information om enskilda (t.ex. i taxeringsärenden och i konkurrensrättsliga sammanhang). Någon rimlig möjlighet att mot bakgrund av promemorian göra en bedömning av om de krav som enligt regeringsformen bör kunna ställas på rättighetsinskränkande lagstiftning är uppfyllda finns helt enkelt inte.

Avslutningsvis framstår det för samfundet som ett märkligt resonemang att den omständigheten att viss verksamhet som på grund av begränsningar i regeringsformens rättighetsskydd, begränsningar som i sig kan diskuteras, är tillåten, tas till intäkt för att intrång skall få göras på områden som omfattas av det nämnda skyddet, utan en närmare analys i dessa avseenden. Samfundet avstyrker mot den bakgrunden förslaget att tillåta avlyssning av signaler i tråd.

Kostnadsansvar för operatörer som äger tråd

Sedan den 1 juli 1996 finns en principiell skyldighet för större teleoperatörer att anpassa sina system så att beslut om hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning kan genomföras (se prop. 1995/96:180 Teleoperatörernas skyldigheter vid hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning) och också att stå för kostnaderna för dessa anpassningar. I lagstiftningsärendet synes frågan om kostnadsansvar inte ha diskuterats med utgångspunkt i regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd. Redan då, men också senare, har frågan om ansvaret för de löpande kostnaderna för avlyssningsärenden diskuterats, se t.ex. delbetänkandet Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen, SOU 2003:74. I sitt remissvar på det betänkandet (yttrande 4 mars 2004, dnr Ju2003/6674/PO) angav samfundet att ett sådant kostnadsansvar, dvs. för löpande kostnader, visserligen inte föll inom ramen för egendomsskyddet i regeringsformen, men att parallellen inte var alltför avlägsen; ett privat subjekt förpliktas att producera en tjänst utan ersättning för det. Justitiekanslern ifrågasatte i sitt yttrande (26 februari 2004) om förslaget stod i överensstämmelse med 2 kap. 18 § regeringsformen.

I promemorian konstateras (s. 153 f.) att de skyldigheter som åläggs trådägande operatörer att överföra gränsöverskridande trafik till samverkanspunkter inte innefattar någon inskränkning av egendomsskyddet enligt 2 kap. 18 § regeringsformen och i vart fall att inskränkningen sker på grund av ett så allmänt angeläget intresse att den får tolereras. Måhända är denna ståndpunkt korrekt, men den förtjänar ytterligare överväganden – detta har betydelse inte minst för kostnadsfördelningen. Oavsett hur det nu än må förhålla sig med den frågan, är det samfundets uppfattning, med den principiella utgångspunkten att kostnader för försvarsunderrättelseverksamhet rimligen bör belasta staten som helhet, att promemorians förslag om operatörernas kostnadsansvar går för långt och att anpassningskostnaderna bör belasta staten. Frågan om kostnadsbegränsande incitament kan, som Justitiekanslern påpekar i det ovan nämnda yttrandet, lösas på annat sätt.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg