



Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Synpunkter på delningen den 22 december 2006 av lagrådsremissen En anpassad försvarsunderrättelse- verksamhet

Säkerhetspolisen har beretts tillfälle att lämna synpunkter på den delade lagrådsremissen. I delningen anges att inte full enighet uppnåtts i alla frågor under den gemensamma beredningen av förslaget, men att frågorna varit föremål för samordning hos partiledarna. Säkerhetspolisen har tagit del av de synpunkter som Justitiedepartementet lämnat under den gemensamma beredningen i en promemoria den 19 december 2006.

Beredningen av förslaget

Säkerhetspolisen har följt arbetet med förslaget och kan konstatera att Justitiedepartementets invändningar rörande bl.a. konsekvenserna av förslaget och bristande rättssäkerhetsgarantier framförts under lång tid. Försvarsdepartementet delar nu lagrådsremissen utan att Justitiedepartementets invändningar i sak beaktats. Invändningarna synes istället ha föranlett kommentaren att full enighet inte kunnat uppnås under den gemensamma beredningen.

Det är anmärkningsvärt att Justitiedepartementets sedan länge kända och utförligt motiverade invändningar behandlas på detta sätt. Inte minst då förslaget är så komplext och berör så många myndigheter att ett väl genomarbetat beslutsunderlag torde vara helt avgörande för möjligheterna att fullt ut förstå förslagets konsekvenser och för att bedöma de brister Justitiedepartementet pekat på. Säkerhetspolisen är kritisk till det sätt på vilket beredningen av förslaget skötts och ifrågasätter i vad mån regeringen kommer att få ett fullgott underlag för sitt ställningstagande. Det är svårt att se hur den synnerligen korta delningstiden, som dessutom infaller under julhelgen, kan leda till ett förbättrat beslutsunderlag.

2007-01-04

Tidigare synpunkter på förslaget

Säkerhetspolisen hade omfattande invändningar mot förslaget då det remitterades i departementspromemorian En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2005:30). Säkerhetspolisens invändningar kvarstår alltså då förslaget i sak är oförändrat (Säkerhetspolisens remissvar den 2 november 2005 i ärende nr. AD 001-06170-05). Säkerhetspolisen delar också Justitiedepartementets bedömningar och ansluter sig till de synpunkter som departementet lämnat under den gemensamma beredningen av förslaget. Det mesta är således redan sagt under beredningen av förslaget och de invändningar som finns mot förslaget är redan väl kända inom Regeringskansliet.

Säkerhetspolisen kan naturligtvis inte ha några synpunkter på det politiska innehållet i förslaget. Som framgått menar emellertid Säkerhetspolisen att beslutsunderlaget måste innehålla en grundlig och allsidig analys av anförda synpunkter så att alla aspekter av förslaget blir föremål för noggranna överväganden. Detta gäller inte minst rättssäkerhetsfrågor och de konsekvenser förslaget har för andra myndigheters verksamheter. Som Säkerhetspolisen ser det får förslaget väsentligt mer långtgående konsekvenser och är betydligt mer ingripande än vad namnet En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet och en genomläsning av förslaget först ger intryck av. Även om de tidigare invändningarna mot förslaget kvarstår ger därför lagrådsremissen anledning att särskilt lyfta fram ett antal i och för sig tidigare redan kända aspekter och konsekvenser av detsamma.

Konsekvenser av förslaget

Ett utökat mandat för försvarsunderrättelseverksamheten

Genom förslaget får regeringen ett direkt bestämmande inflytande över omfattande operativ verksamhet

Försvarsunderrättelseverksamheten kommer att omfatta civila förhållanden av såväl brottslig som icke brottslig natur

Enligt förslaget skall försvarsunderrättelseverksamheten bedrivas för bl.a. kartläggning av yttre hot mot landet (1 § första stycket den föreslagna lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet). Förutom yttre militära hot mot landet kommer försvarsunderrättelseverksamheten härigenom i framtiden att kunna ta sikte på såväl brottsliga förhållanden som sådana i och för sig lagliga förhållanden som exempelvis försörjningskriser, stora flyktings- och migrationsrörelser samt ekonomiska utmaningar som valuta- och räntespekulationer kan utgöra (jfr s. 16 och 32). En kartläggning av olika förhållanden förutsätter att verksamheterna kan följas redan innan de utvecklats till att utgöra hot mot landet. I lagrådsremissen beskrivs detta som att försvarsunderrättelseverksamheten aktualiseras i den mån en verksamhet kan bedömas ha potential att utgöra ett hot mot landet (s. 39).

2007-01-04

Idag är internationella kontakter närmast en förutsättning för all verksamhet av någon omfattning. Detta gäller såväl för näringslivet som för organisationer och statlig verksamhet. Det föreslagna mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten skapar härigenom ett avsevärt utrymme att bedriva underrättelseinhämtningen avseende verksamheter som bedöms väsentliga för landet, men som i traditionell mening knappast kan förknippas med hot mot rikets säkerhet. Det föreslagna mandatet är så ingripande och har sådana konsekvenser för samhället och enskilda att det bör grundas på en parlamentarisk översyn och inte på en promemoria upprättad av tjänstemän vid Försvarsdepartementet.

Inom försvarsunderrättelseverksamheten kommer teknisk- och personbaserad inhämtning med särskilda metoder att förekomma i Sverige

Genom lagrådsremissen är det numera klarlagt att förslaget innebär att försvarsunderrättelseverksamheten kommer att bedrivas i Sverige när utländska förhållanden sträcker sig innanför landets gränser (s. 41). Verksamheten kommer att ske genom såväl teknisk som personbaserad inhämtning med särskilda metoder (2 § första stycket). Viss teknisk inhämtning regleras i den föreslagna lagen om signalspaning (2 § andra stycket). Förekomsten av annan teknisk inhämtning omnämns däremot inte i lagrådsremissen. Än mindre förekommer någon analys av om det mot bakgrund av det förändrade mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten inte är rimligt att lagreglera även andra former av tekniska inhämtning. Säkerhetspolisen kan också konstatera att det framgår att Kontoret för särskild inhämtning (KSI) kommer att bedriva personbaserad inhämtning med särskilda metoder, men att dessa metoder vare sig omnämns eller analyseras ur ett rättsligt perspektiv i lagrådsremissen. Säkerhetspolisen delar Justitiedepartementets bedömning att det med begreppet särskilda metoder torde avses metoder som normalt strider mot lag.

Regeringen får direkt bestämmande inflytande över den operativa verksamheten

Som Justitiedepartementet konstaterar i sin promemoria är det helt främmande för vårt statsskick att ge regeringen eller Regeringskansliet befogenheter att i politisk ordning fatta de avgörande besluten om avlyssning av telekommunikationer (jfr 4 § andra stycket förslag till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet samt motivtexten s. 75 f). Som Justitiedepartementet också konstaterar har inte KSI lagenlig rätt att bedriva operativ verksamhet i Sverige eftersom KSI saknar polisiära eller jämförbara befogenheter. KSI kommer dock genom förslaget få befogenhet att bedriva operativ verksamhet med de särskilda metoder som står verksamheten till buds. Det är inte något fristående organ som prövar om det finns förutsättningar att vidta dessa åtgärder utan myndigheten torde själv välja metoder utifrån vad som bäst tillgodoser försvarsunderrättelseverksamhetens syfte.

2007-01-04

Genom att försvarsunderrättelseverksamheten enligt förslaget kan bedrivas i Sverige med inriktning mot en stor mängd civila verksamheter kommer det bestämmande som regeringen idag har över försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning i en annan dager (1 § andra stycket den föreslagna lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). En konsekvens av förslaget är således att regeringen kommer att få direkt inflytande över operativ verksamhet inom områden som inte ens polisen kan följa eftersom det inte är fråga om brottslig verksamhet. Det framstår också som om de åtgärder som kan vidtas är mer ingripande än de som förekommer i det polisiära arbetet eftersom den polisiära underrättelseverksamheten, oavsett om ingripande åtgärder är uttryckligt reglerade i lag, alltid är underkastad polislagens (1984:387) allmänna principer för polisiär verksamhet. Som Säkerhetspolisen utvecklar nedan finns starka betänkligheter ur ett integritetsperspektiv mot försvarsunderrättelseverksamhetens utökade mandat.

En parallell verksamhet till Säkerhetspolisens skapas

Inom Säkerhetspolisens verksamhetsgrenar kontraspionage, kontraterror och författningsskydd förekommer idag så gott som alltid ”utländska förhållanden”. Genom förslaget kommer försvarsunderrättelsemyndigheterna således ges mandat att bedriva underrättelseverksamhet inom samtliga dessa områden. Som Säkerhetspolisen framhållit i sitt remissvar har Säkerhetspolisens verksamhet allt mer inriktats mot underrättelseinhämtning. Utvecklingen har gjort att Säkerhetspolisen idag bäst kan beskrivas som en underrättelsemyndighet som även bedriver polisiär verksamhet. Säkerhetspolisen skall också rapportera underrättelser till Regeringskansliet som kan ha betydelse för Sveriges säkerhetspolitik eller som av annan anledning bör komma till regeringens kännedom (16 § förordningen (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen). Genom förslaget kommer det att skapas en verksamhet som till stora delar är parallell med den som bedrivs av Säkerhetspolisen.

I Justitiedepartementets promemoria beskrivs på ett tydligt sätt de omfattande och negativa konsekvenser som försvarsunderrättelsemyndigheternas föreslagna mandat och den föreslagna gränstragningen mellan polisiär verksamhet och försvarsunderrättelseverksamhet får för möjligheterna att förebygga och bekämpa allvarlig brottslighet. För Säkerhetspolisens del ändrar förslaget radikalt förutsättningarna för verksamheten.

Försvarsunderrättelseverksamhetens utökande mandat kan leda till kraftiga ingrepp i den personliga integriteten

Det har med rätta framställts kraftfulla invändningar mot den föreslagna lagen om signalspaning då förslaget saknar de rättssäkerhetsgarantier som en så kraftig kränkning av den personliga integriteten förutsätter. Bristerna i lagen om signalspaning är så iögonfallande att den omfattande kränkning

2007-01-04

som det utökade mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten kan leda till inte får samma uppmärksamhet. Hemlig teleavlyssning avser emellertid endast en form av kommunikation som enskilda kan använda. När spaningsåtgärder sätts in med full kraft mot en individ kartläggs emellertid alla dennes kontakter och förehavanden under dygnet.

Förslaget innebär bl.a. att en med polisen parallell verksamhet för personbaserad inhämtning kommer att byggas upp med sikte på gränsöverskridande brottslighet. Härigenom kommer individer som vistas i kretsar där sådan brottslighet misstänks förekomma inte bara utsättas för polisens spaning utan också för KSI:s åtgärder. Enskilda kommer således att utsättas för betydligt mer omfattande övervakning från det allmännas sida genom att en parallell och delvis överlappande verksamhet skapas istället för att de befintliga verksamheterna förstärks. Dessutom innebär förslaget att personer om deltar i civil fullt laglig verksamhet kommer att kunna vara föremål för KSI:s inhämtningsåtgärder. En sådan utveckling kan starkt ifrågasättas.

De särskilt ingripande polisiära befogenheterna regleras i lag och är förenade med olika rättssäkerhetsgarantier. När polisen använder icke reglerade spaningsmetoder vägs enbart åtgärderna mot polislagens allmänna principer för polisiär verksamhet. Exempelvis innebär detta att polisen enligt de s.k. behovs- och proportionalitetsprinciperna alltid skall beakta om åtgärden är nödvändig för att uppnå det avsedda syftet samt göra en bedömning av om de olägenheter som åtgärden kan medföra för ett motstående intresse står i missförhållande till syftet med åtgärden.

Som tidigare angetts delar Säkerhetspolisen Justitiedepartementets bedömning att det med begreppet särskilda metoder torde avses metoder som normalt strider mot lag. KSI får härigenom ett generellt och mycket kraftfullt redskap för sin verksamhet. Oaktat detta kan Säkerhetspolisen konstatera att det såvitt känt exempelvis saknas begränsande behovs- och proportionalitetsregler motsvarande de som gäller för den polisiära verksamheten.

Sammanfattningsvis menar Säkerhetspolisen således att det utökande mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten, där en verksamhet skapas som är parallell och överlappande med polisen, väcker starka betänkligheter ur ett integritetsperspektiv. Genom att verksamheten kommer att bedrivas vid olika myndigheter som dessutom arbetar utifrån skilda rättsliga förutsättningar uppstår också betydande svårigheter att skapa en samlad bild av och granska det integritetsintrång som enskilda utsätts för.

Den föreslagna lagen om signalspaning

Bristande rättssäkerhetsgarantier i den föreslagna lagen om signalspaning

Säkerhetspolisen är positiv till att det införs lagstiftning med befogenheter som möjliggör signalspaning mot telekommunikation i kabel. Genom förslaget får Försvarets radioanstalt möjlighet att följa kommunikation som

2007-01-04

förs över landets gränser och att ta del av den kommunikation som ”faller ut” genom de sökbegrepp som valts. Även om verksamheten benämns signalspaning är det viktigt att understryka att resultatet är detsamma som när polisen verkställer hemlig teleavlyssning, dvs. det allmänna får del av sådan kommunikation mellan personer som annars är skyddad mot avlyssning. Det är således fråga om en massiv telefonavlyssning och förslaget innebär en kränkning av enskilds integritet som vida överstiger den kränkning som förslagen om buggning och preventiva tvångsmedel sammantaget innebär. Säkerhetspolisen menar att förslaget omöjligt kan genomföras utan att de rättssäkerhetsgarantier som Justitiedepartementet pekat på införs.

Säkerhetspolisen och annan polisiär verksamhet kan inte längre i samma omfattning inhämta uppgifter genom signalspaning i etern

Försvarets radioanstalt bedriver signalspaning i etern på uppdrag av Säkerhetspolisen. Signalspaningen är väsentlig för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet men också i ärenden i anslutning till förundersökningar. Verksamheten är inte reglerad i en befogenhetslag utan bygger på principen att etern är fri att avlyssna.

I den föreslagna lagen regleras Försvarets radioanstalts signalspaning. Lagen omfattar såväl avlyssning i etern som i kabel. Signalspaning enligt förslaget är exklusivt förbehållen försvarsunderrättelseverksamheten och verksamhet som är förenlig med denna (1 och 5 §§). Detta leder till att signalspaning i etern inte längre kommer att kunna äga rum kring en företeelse för vilken förundersökning pågår (s. 100 tredje stycket). En konsekvens av förslaget är därför att Säkerhetspolisen förlorar en väsentlig källa för informationsinhämtning genom att Försvarets radioanstalts kompetens inte kan utnyttjas i samma omfattning som idag.

Säkerhetspolisen bedriver även viss egen signalspaning. Verksamheten är inte särskilt omfattande men mycket väsentlig för Säkerhetspolisen. Liksom nuvarande signalspaning vid Försvarets radioanstalt grundas signalspaningen på bedömningen att etern är fri att avlyssna.

Lagradsremissen är inte tydlig i bedömningen av om etern alltjämt är fri att avlyssna. Inställningen syns visserligen vara att etern är fri att avlyssna ur ett grundlagsperspektiv (s. 67 fjärde stycket). Samtidigt förs emellertid ett resonemang kring ”rättsskyddsgarantier” där åtskillnad görs mellan manuell och automatisk behandling av inhämtade signaler. En sådan distinktion synes dock med hänsyn till teknikutvecklingen närmast sakna praktisk betydelse. Slutsatsen måste därför bli att etern i praktiken inte längre är fri att avlyssna (s. 85 fjärde och femte stycket). En konsekvens av förslaget är därför att Säkerhetspolisen också förlorar sina möjligheter att själv bedriva signalspaning.

2007-01-04

Två likartade system för underrättelseinhämtning avseende telekommunikation skapas, men med fundamentalt olika krav när det gäller rättssäkerhet

Säkerhetspolisen kan konstatera att regeringen funnit det nödvändigt med avsevärt mer omfattande rättssäkerhetsgarantier i förslaget om preventiva tvångsmedel. Även det förslaget skapar emellertid ett underrättelseinstrument genom att syftet inte är att inhämta bevisning om redan begången brottslighet utan istället att inhämta uppgifter till grund för brottsförebyggande åtgärder. Genom den nya inriktningen av försvarsunderrättelseverksamheten kommer härigenom två likartade system att skapas som kan användas mot gränsöverskridande brottslighet. Systemen kommer dock ha fundamentalt olika krav när det gäller rättssäkerhet.