

Motion till riksdagen 2006/07:Fö2

av Alice Åström m.fl. (v)
med anledning av prop. 2006/07:63

En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen avslår proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet.

Inledning

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs för att skaffa information om yttre militära hot samt till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik i övrigt. Verksamheten bedrivs bland annat med hjälp av signalspaning i etern. Regeringen föreslår i propositionen stora förändringar i lagstiftningen för verksamheten.

Låt oss till att börja med konstatera att denna proposition inte kan ses ensam utan måste betraktas i ljuset av en rad förändringar av samhället där den personliga integriteten inskränks och rättssäkerheten får stryka på foten. Vänsterpartiet är mycket kritiskt till utvecklingen. Rätten till respekt för privatlivet är en mänsklig rättighet och en förutsättning för demokrati, men denna rätt har gång på gång satts på undantag för andra mål.

I stället för att införa fler inskränkningar i fri- och rättigheter behöver lagstiftare både i Sverige och världen i övrigt stanna upp och tänka efter. Som ett instrument för detta har Vänsterpartiet i riksdagen drivit frågan om att tillsätta den integritetsskyddskommitté som just nu arbetar med ett brett grepp om skyddet för den personliga integriteten. Riksdagen bör invänta detta arbete innan större beslut som inskränker den personliga integriteten tas.

Vad gäller den aktuella propositionen kan Vänsterpartiet konstatera att det finns stora brister i regeringens analys av vad förslagen innebär för den personliga integriteten och rättssäkerheten. Dessa brister skulle göra Sverige till ett av de länder där medborgarna ställs under hårdast bevakning av staten.

Fel! Okänt namn på

Om en proposition av denna vikt ska läggas fram bör den föregås av en offentlig utredning med parlamentarisk representation. Bara avsaknaden av denna är ett tillräckligt skäl för att avslå propositionen. Utredningsbristerna märks också mycket tydligt på flera punkter som vi i denna motion översiktligt ska redogöra för.

Signalspaning i kabel

Hittills har Försvarets radioanstalt (FRA) bara kunnat spana på signaler som har skickats i etern. Det har i allmänhet också ansetts att detta inte har behövt regleras och att detta inte har berörts av vårt grundlagsskydd, därför att etern är fri och har varit omöjlig att kontrollera. Detta har också varit internationellt vedertaget.

I regeringens proposition föreslås att man nu även får möjlighet att spana i kabel. Detta får man göra för att försvarsunderrättelseverksamheten ligger efter i den tekniska utvecklingen av informationsflödet. Vänsterpartiet är berett att diskutera detta, men vi anser att frågan borde ha beretts i en parlamentarisk utredning och att den är långt ifrån okomplicerad från integritets-synpunkt. Regeringens proposition är inte ett bra svar på denna problematik.

I stället är förslaget ett av de mest långtgående förslagen i världen när det gäller möjlighet till signalspaning. Inte ens i USA, som var det land som blev drabbat av terrorattentatet den 11 september och som varit pådrivande i utvecklingen av övervakning och icke-rättssäkra metoder för terrorismbekämpning världen över, har man kunnat genomföra så långtgående förändringar när det gäller att ge en myndighet rätten att signalspana på sina medborgare utan den demokratiska kontroll som man då har rätt att kräva. Vi återkommer till detta senare i motionen.

Utvidgning av försvarsunderrättelseverksamheten

I nuläget finns en avgränsning för försvarsunderrättelseverksamheten till att handla om militära hot mot landet samt till stöd för svensk utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik. Regeringen föreslår nu att i den del som handlar om yttre hot ska man inte längre begränsa verksamheten till militära hot. Propositionen anger vad detta kan innebära:

En rad andra hot och risker än de traditionella måste nu ges ökad uppmärksamhet i säkerhetspolitiken och därmed också i underrättelseverksamheten. Sådana hot och risker är bl.a. terrorism, spridning av massförstörelsevapen, internationell kriminalitet av stor omfattning och kvalificerad art som t.ex. smuggling av vapen, droger och människor, samt hot mot den tekniska infrastrukturen, inte minst tele- och datasystemen.

Fel! Okänt namn på

Vänsterpartiet anser att det är ett problem att mandatet i sig utvidgas. Försvarsunderrättelseverksamhet bör vara inriktad på militära hot, medan andra typer av hot bör hanteras inom ramen för annan verksamhet, detta för att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med en tydlig gräns mellan det civila och det militära.

I debatten runt förslaget har hävdats att det är de som är kritiska som blandar ihop den polisiära brottsbekämpningen och det militära uppdraget. I stället har man menat att det klart och tydligt står att man inte ska ge sig in på området brottsbekämpning. Att detta är felaktigt framgår klart och tydligt av ovanstående citat från propositionen. Enligt 8 § i den föreslagna lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får man rapportera uppgifter som berör en viss fysisk person om uppgifterna rör försvarsunderrättelseverksamhet, vilket internationell kriminalitet av stor omfattning och kvalificerad art alltså föreslås göra. Enligt regeringens förslag till ändring i 4 § i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet får man sedan rapportera uppgifterna vidare till berörda brottsbekämpande myndigheter.

Enligt 2 § i den föreslagna lagen om försvarsunderrättelseverksamhet kan man dessutom få anpassa signalspaningen till en viss person om det finns synnerliga skäl. Hur det är kopplat till ovanstående bestämmelser framgår inte av propositionen, men sammantaget ger bestämmelserna möjligheter som liknar de hemliga tvångsmedel som används i den traditionella brottsbekämpningen.

Försvarsunderrättelseverksamheten föreslås inte få "lösa" brottsbekämpande uppgifter, men det är otvetydigt så att man ger sig in på det brottsbekämpande området. Regeringen skriver i propositionen att bestämmelserna måste anpassas så att

kartläggning av terrorism och annan internationell brottslighet av sådan kvalificerad art att den kan anses utgöra yttre hot mot landet inte utesluts från tillämpningsområdet för försvarsunderrättelseverksamheten. Det är dock samtidigt viktigt att framhålla att det även i fortsättningen är polisen som har ansvaret för att leda och bedriva bekämpningen av sådan kriminalitet. Vad de myndigheter som ägnar sig åt försvarsunderrättelseverksamhet i fortsättningen kan göra är att bidra med underrättelser.

Myndigheterna som varit kritiska till utvidgningen av mandatet är exempelvis Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Registernämnden, Datainspektionen och Kammarkollegiet.

Regeringen säger att verksamheten dock endast får avse utländska förhållanden. Men man säger också att sådana utländska förhållanden kan sträcka sig innanför vårt lands gränser, till exempel när ett annat land eller en organisation med ursprung i annat land verkar inom Sverige och utgör ett hot.

Om vi tittar vidare på det utvidgade mandatet kan vi snabbt konstatera att för olika former av yttre hot så måste olika avvägningar göras mellan vilka metoder för underrättelseverksamhet som är nödvändiga. Att formen för försvarsunderrättelseverksamhet möjligen bör anpassas till teknikutvecklingen och att man därför kanske måste tillåta spaning i kabel betyder inte att samma resonemang måste gälla för de nya former av yttre hot som regeringen vill inkludera i verksamheten. Någon analys av dessa frågeställningar saknas.

Fel! Okänt namn på

Det är också problematiskt att försvarsunderrättelseverksamhetens mandat inte är klart avgränsat utan att propositionen endast anger exempel. Om lagförslagen antas innebär det att riksdagen inte har överblick över exakt vad som beslutats, vilket är absolut nödvändigt när frågan rör mänskliga fri- och rättigheter. Regeringen skriver:

Begreppet yttre hot är vidsträckt och måste också vara det för att ge utrymme för nödvändig flexibilitet och förmåga att anpassa verksamheten efter nya företeelser.

Med den otydliga bestämmelsen kommer vi troligen också att få se en ändamålsglidning i framtiden, där allt fler hot tas in i begreppet försvarsunderrättelseverksamhet utan att frågan går till riksdagen.

Kopplar man ihop det utvidgade mandatet med möjligheten till en signalspaning som är teknikoberoende blir det här ett gigantiskt avlyssningsinstrument, och regeringens motivering till detta haltar alltså märkbart.

Effektiva rättsmedel

Artikel 13 i Europakonventionen reglerar rätten till ett effektivt rättsmedel och säger att var och en vars fri- och rättigheter har kränkts ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet.

Normalt sett så ska det finnas möjlighet att väcka åtal för den som känner sig kränkt eller att vända sig till exempelvis JO. Men av naturliga skäl är det svårt i dessa fall, eftersom man aldrig kommer att få veta att man blivit utsatt, vilket regeringen också konstaterar. Regeringen hänvisar då till att Europadomstolen i vissa fall tidigare ansett det vara tillräckligt med flera kontrollfunktioner som tillsätts av myndigheterna. I propositionen hänvisar man till att kontrollmyndigheter ska inrättas samt dessa myndigheters möjligheter att vända sig till JO och Datainspektionen.

Regeringen föreslår att det ska finnas en förhandskontroll av signalspaningen genom att det krävs tillstånd från en myndighet om inriktningen för ett spaningsuppdrag. Myndigheten ska pröva om inriktningen stämmer överens med lagar och bestämmelser för verksamheten om inriktningen avser en viss fysisk person samt göra en proportionalitetsbedömning. Myndighetens ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupperna i riksdagen, men ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Vänsterpartiet anser dock att det är långtifrån tillfredsställande att det endast är inriktningen som ska anges och att signalspaningsmyndigheten får relativt fria händer att därefter utforma sökbegrepp.

Partiet är också kritiskt till att i de fall där regeringen står som beställare behövs inget tillstånd från myndigheten. Det är ett misstag att tro på den för evigt goda staten. Även en regering kan missbruka sin makt, och därför behövs rättssäkerhetsfunktioner även i dessa fall.

Fel! Okänt namn på

Under verksamhetens gång ska information från spaningen förstöras om innehållet avser en viss fysisk person och det har bedömts sakna betydelse för den verksamhet som regleras i lagen, om den avser uppgifter som omfattas av tystnadsplikten i det journalistiska källskyddet eller efterforskningsförbudet när det gäller meddelarfriheten, eller om den avser information om samtal mellan misstänkt och försvarare. Det finns dock inget skydd för exempelvis självavårdssamtal eller samtal mellan läkare och patient, och någon kommentar kring detta finns inte ens i propositionen. När det gäller tryck- och yttrandefriheten återkommer vi till detta senare i motionen.

Det föreslås också att det ska ske en efterhandskontroll som ska avse vilka sökbegrepp som används, förstöring av uppgifter samt hur rapportering sker. Sammansättningen av myndighetens ledamöter ska följa samma principer som vid tillståndsgivningen. Om den föreslagna inriktningen inte är förenlig med de aktuella lagarna eller innebär ett intrång i enskildas rättigheter som inte står i rimlig proportion till syftet får man besluta att inhämtningen ska upphöra eller att uppgifter ska förstöras.

Vid detta tillfälle är dock skadan redan skedd och signalspaningsmyndighetens personal kommer att ha tagit del av integritetskänslig information som inte kan raderas ur deras minnen av en myndighet. Samma sak gäller om signalspaningsmyndigheten själv upptäcker och förstör sådan information. Detta innebär att skyddet för enskildas personliga integritet inte är tillräckligt.

Det är inte heller lämpligt att lagen tillåter att för- och efterhandskontroll sköts av samma myndighet, även om det krävs att ledamöterna inte får vara desamma vid förhands- och efterhandskontroll. Det uppstår ändå en lojalitetskonflikt. Några krav när det gäller myndighetens tjänstemän uppställs inte. Det skulle också vara möjligt att ställa högre krav på rapportering till riksdagen och på offentliga utfrågningar av ledamöterna, samt även när det gäller längden på ledamöternas mandatperioder och att ledamöterna inte ska vara möjliga att återvälja, för att trygga självständigt agerande.

På det hela taget kan det också ifrågasättas om den myndighet som faktiskt föreslås få ansvaret för kontrollen, Försvarets underrättelsenämnd, är tillräckligt självständig gentemot underrättelseverksamheten. Det rör sig till exempel om sorterandet under Försvarsdepartementet.

Även om dessa kontrollmyndigheter inrättas på ett lämpligt sätt kan det dock ifrågasättas om det verkligen räcker för att uppfylla Europakonventionens artikel 13. Sverige har relativt nyligen blivit fällt i Europadomstolen i målet Segerstedt-Wiberg m.fl. mot Sverige. I detta fall rörde det sig om övervakning utförd av Säpo, och där ansågs i domen att den sammantagna tillsyn som bedrivs av JO, JK, Datainspektionen och Registernämnden inte är tillräcklig. Regeringen menar i propositionen att det inte går att dra en parallell och ställa samma krav på effektiva rättsmedel i försvarsunderrättelseverksamheten eftersom den inte inbegriper ”några åtgärder mot enskilda av motsvarande karaktär som kan bli resultatet av användning av hemliga tvångsmedel i brottsbekämpande syften”. Vi menar att detta påstående kan ifrågasättas eftersom detta i synnerhet kan vara fallet när man tillåter sökbegrepp i signalspaningen som hänför sig till en enskild person om det är av synnerlig vikt för verksamheten. Även uppgifter som snappas upp av övrig

Fel! Okänt namn på

verksamhet kan, som framgår av lagstiftningen, rapporteras med information om enskilda personer, och detta kan dessutom rapporteras vidare, till exempel i fall av terrorism eller internationell kriminalitet av stor omfattning och kvalificerad art.

Inom signalspaningsmyndigheten ska tillsättas ett råd med uppgift att utöva tillsyn över de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet. Detta är självklart bra och nödvändigt, men den uppenbara lojalitetskonflikten gör att detta kan ses som en parentes i sammanhanget. Den interna kontrollen skulle också kunna förstärkas med en tydlig möjlighet för anställda inom signalspaningsmyndigheten att anonymt kunna rapportera misstag och lagbrott till kontrollmyndigheten.

Även om regeringen förbättrat kontrollfunktionerna under arbetets gång är de alltså långt ifrån tillräckliga. Det finns alltså en rad brister i förslagen. Kontrollmyndigheter kan heller aldrig kompensera för den brist på den grundlags- och konventionsfästa analys som vi ska komma in på härnäst.

Behov, effektivitet, nödvändighet och proportionalitet

Artikel 8 i Europakonventionen säger att ”var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens”. Begränsningar av denna rättighet får endast göras om det kan anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till det ändamål som föranlett inskränkningen. En inskränkning måste alltså vara proportionerlig. För att kraven enligt artikel 8 ska vara tillgodosedda krävs att regeringen kan redovisa att det finns ett behov av de föreslagna medlen, att de är effektiva för sitt syfte och att de är nödvändiga och proportionella.

Det område där regeringen har lyckats bäst i detta är när det gäller att visa på behovet och nödvändigheten av förändringarna när det gäller teknikneutraliteten. Att försvarsunderrättelseverksamheten bör utvidgas till att omfatta spaning i kabel är troligen nödvändigt för att kunna bedriva en signalspaning.

Verksamheten innebär dock en omfattande kränkning av människors personliga integritet. Hur effektiva metoderna skulle vara, dvs. hur ofta man har nytta av informationen, finns det ingen information om. Avvägningen mot proportionaliteten i förslagen är oerhört summarisk och långt ifrån tillräckligt analyserad.

Ett tydligt exempel på att regeringen inte tagit avvägningen på allvar är frågan om vid vilket tillfälle det sker ett intrång i den enskildes personliga integritet. I lagrådsremissen gjordes bedömningen att intrånget inte sker vid datorbehandling av den genomströmmande informationen, utan först när meddelanden snappats upp och analyseras av människor. Efter Lagrådets synpunkter har detta ändrats, och man gör i stället bedömningen att intrånget sker redan genom att det omfattande söksystemet inrättas och används för att automatiskt göra en kontroll av varje meddelande som rör sig över våra grän-

ser. Vänsterpartiet håller visserligen med om detta men anser också att detta gör en avsevärd skillnad i avvägningen mellan nytta och personlig integritet jämfört med lagrådsremissen. Det har inte skett en remissrunda utifrån de nya förutsättningarna, och skillnaderna avspeglas inte heller nämnvärt i regeringens analys.

Något som man helt bortser från i integritetsanalysen är att det i informationsflödet inte går att skilja på inhemsk och utländsk trafik. Information rör sig i dag över gränserna utan hänsyn till geografiska avstånd, och det är inte landgränser som avgör om informationen rör inhemska eller utländska förhållanden – allt detta alltså bortsett från om man ser till utvidgningen av begreppet försvarsunderrättelseverksamhet. Som anges tidigare i motionen är det också ett problem att verksamhetens mandat inte är klart avgränsat. Mandatet är medvetet vagt formulerat för att kunna vara flexibelt. Det gör det omöjligt att bevisa behov, effektivitet, nödvändighet och proportionalitet av verksamheten för de olika områdena, vilket är nödvändigt. Analysen av dessa aspekter är i stort sett obefintlig när det gäller de områden som regeringen exemplifierar med:

- ? terrorism
- ? spridning av massförstörelsevapen
- ? internationell kriminalitet av stor omfattning och kvalificerad art som smuggling av vapen, droger och människor, samt
- ? hot mot den tekniska infrastrukturen, inte minst tele- och datasystemen.

Regeringen har alltså misslyckats med att motivera inskränkningarna i personers fri- och rättigheter, vilket enligt regeringsformen och Europakonventionen ska medföra att de inte får genomföras. Att Lagrådet inte reagerat är anmärkningsvärt.

FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Regeringens proposition och Lagrådets yttrande innehåller alltså analyser av Europakonventionen, även om vi kan se stora brister i dessa. En annan konvention som Sverige är bunden av är emellertid FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter. Att ingen analys finns av denna är en klar brist.

Artikel 17 i konventionen säger:

1. Ingen må utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens, ej heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende.
2. Envar har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

FN:s människorättskommitté har i kommentarerna till konventionen anfört följande (General Comment 16/32:8):

Fel! Okänt namn på

Even with regard to interferences that conform to the Covenant, relevant legislation must specify in detail the precise circumstances in which such interferences may be permitted. A decision to make use of such authorized interference must be made only by the authority designated under the law, and on a case by case basis. [...] Correspondence should be delivered to the addressee without interception and without being opened or otherwise read. Surveillance, whether electronic or otherwise, interceptions of telephonic, telegraphic and other forms of communication, wire tapping and recording of conversations should be prohibited.

Fritt översatt innebär detta att även om det finns vissa ingripanden som tillåts enligt konventionen så måste det anges i lag under vilka omständigheter de kan komma i fråga. Beslut måste tas av behörig myndighet i det enskilda fallet. Korrespondens ska levereras till adressaten utan ingripande och utan att ha lästs. Övervakning av kommunikation bör förbjudas oavsett om den sker på elektronisk väg eller inte.

Avsaknaden av analys av denna FN-konvention, som Sverige alltså är bunden av, är en klar brist.

Tryck- och yttrandefrihet

Uppgifter ska enligt propositionen förstöras om det visar sig att de rör uppgifter som är skyddade enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen, eller som omfattas av efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Vid det laget är emellertid skadan redan skedd, och ett brott mot grundlagen har inträffat. Tidningsutgivarna har ansett att det krävs grundlagsändringar för att regeringens förslag ska kunna gå igenom. Regeringen gör dock en kortfattad, annorlunda bedömning. Man menar att så länge som informationen förstörs omedelbart om signalspaningsmyndigheten kommer över den, så upprätthålls både anonymitetsskyddet och efterforskningsförbudet.

Frånvaron av en mer djuplodande analys och utredning kring dessa frågor är en av de klarast lysande bristerna i propositionen och är ett mycket tungt skäl att avslå propositionen.

Minoritetsbordläggning

Riksdagen kommer i och med denna och andra motioner att ta ställning till om regeringens proposition ska avslås. Om detta ej blir fallet finns dock även ett skydd för grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen 2:12. Skyddet finns till för att minimera risken att en majoritet av riksdagens ledamöter missbrukar sin makt för att på ett otillbörligt sätt inkräkta på människors fri- och rättigheter. Tio ledamöter av riksdagen kan enligt detta skydd begära en bordläggning av ärendet i tolv månader, varefter ett särskilt förfarande inleds

Fel! Okänt namn på

för att ta ställning till frågan om bordläggning. Vänsterpartiet kommer att lägga ett sådant förslag till riksdagen om propositionen inte avslås.

En minoritetsbordläggning skulle ge samhället en chans till en mer omfattande diskussion. Det ger också en chans att väga in resultaten av Integritetsskyddskommitténs delbetänkande eller att låta Integritetsskyddskommittén kommentera frågan. Integritetsskyddskommittén är en helhetsutredning med har i uppdrag att titta på integritetsskyddet i alla aspekter av samhället.

Stockholm den 23 mars 2007

Alice Åström (v)

Marianne Berg (v)

Kalle Larsson (v)

Lena Olsson (v)

Pernilla Zethraeus (v)

Jacob Johnson (v)

Hans Linde (v)

Gunilla Wahlén (v)