



En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet

Till försvarsutskottet

Försvarsutskottet har den 13 mars 2007 berett konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet jämte eventuella motioner.

Konstitutionsutskottets överväganden

Propositionen

I propositionen föreslås bl.a. dels ändringar i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, dels en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Lagarna berör verksamheten hos Försvarets radioanstalt (FRA) som är en civil myndighet som bedriver signalspaning på uppdrag av andra myndigheter och regeringen.

FRA:s signalspaning har varit oreglerad enligt principen att etern är fri. Den tekniska utvecklingen har inneburit att den information som FRA tidigare inhämtat genom eterburen signalspaning numera i allt högre utsträckning förmedlas via tråd eller kabel. I fråga om trafik till och från Sverige går enligt en uppgift 98 % i kabel.

Till skillnad från vad som gäller elektronisk kommunikation i etern har inhämtning av signaler i tråd alltid ansetts vara av mycket integritetskänslig karaktär och begränsats av särskilda regler. Enligt regeringen skulle det innebära praktiska problem att behöva tillämpa olika rutiner beroende på från vilket medium som kommunikationen inhämtas. Det sätt som signalerna överförs på styrs ofta av slumpen.

Regeringen bedömer att den alltmer komplexa säkerhetspolitiska hotbilden, den tekniska utvecklingen och det ökande svenska engagemanget i internationella insatser kräver ändringar framför allt i den rättsliga regleringen av arbetsmetoderna och den samhälleliga kontrollen samt viss anpassning av mandatet för verksamheten. Regeringen föreslår ändringar i den rättsliga regleringen som innebär att mandatet för försvarsunderrättelseverk-

samhet ändras från ”yttre militära hot” till ”yttre hot”, att gränsdragningen mellan polisiär verksamhet och försvarsunderrättelseverksamhet förtydligas samt att regleringen om inriktning och rapportering av underrättelser förtydligas.

Regeringens förslag till ändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet syftar till att försvarsunderrättelseverksamheten – förutom att tjäna som ett stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik – ska kartlägga yttre hot mot landet och inte som i dag endast yttre militära hot mot landet. I verksamheten ingår att medverka i svenskt deltagande i internationellt säkerhetssamarbete. Verksamheten får endast avse utländska förhållanden.

Regeringens lagförslag innebär vidare att det inom försvarsunderrättelseverksamheten inte får vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser får dock de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

I lagen om försvarsunderrättelseverksamhet föreslås en bestämmelse om att närmare inriktning av verksamheten får anges av de myndigheter regeringen bestämmer. Vidare föreslås bestämmelser om att verksamheten ska bedrivas av den eller de myndigheter regeringen bestämmer samt att underrättelser ska rapporteras till berörda myndigheter. Slutligen föreslås att det i lagen införs en bestämmelse om att i försvarsunderrättelseverksamheten används teknisk och personbaserad inhämtning.

I den nya lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet föreslås en bestämmelse om att den myndighet regeringen bestämmer får bedriva signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet oavsett om signalerna befinner sig i eter eller i kabel, dvs. är trådburna.

Ramarna för inhämtningen utgörs av verksamhetens syfte enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och av att regeringen eller enligt regeringens bestämmande en myndighet närmare bestämt inriktningen av signalspaningen.

Vidare gäller att signaler i elektronisk form får inhämtas för att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet samt fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs för att bedriva verksamheten.

Inhämtning som sker i tråd får enligt förslaget till den nya lagen endast avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör. Inhämtning av signaler i tråd ska ske automatiskt och endast avse signaler som identifierats genom sökbegrepp. När automatiserad inhämtning utnyttjas beträffande andra signaler än sådana som förmedlas i tråd ska också sökbegrepp användas för identifiering av signalerna.

Inriktning som avser signalspaning föreslås inte få avse endast en viss angiven person. Om regeringen beslutar om inriktning av signalspaningsverksamheten ska den enligt förslaget samråda med den myndighet som lämnar tillstånd till myndigheters närmare inriktning av verksamheten. Rapportering av underrättelser ska ske enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet.

De myndigheter som enligt regeringens bestämmande får ange närmare inriktning för signalspaningsverksamheten ska ha tillstånd av tillståndsmyndigheten. Tillstånd ska enligt förslaget inte krävas för inriktning som anges av regeringen eller Regeringskansliet. I brådskande fall behövs inte tillstånd, men anmälning ska göras omedelbart till tillståndsmyndigheten, som omedelbart ska kunna avbryta inhämtningen. Tillstånd ska gälla högst sex månader. Tillstånd får bara lämnas om syftet med inriktningen väger klart tyngre än det integritetsintrång som inhämtningen kan innebära och syftet inte kan tillgodoses på mindre ingripande sätt. Tillstånd får inte lämnas om inriktningen endast avser en viss fysisk person. Prövning av tillstånd ska ske inom en enhet av tillståndsmyndigheten vars ledamöter utses av regeringen för minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupper i riksdagen.

Sökbegrepp ska enligt förslaget till lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet utformas och användas så att de medför ett så begränsat intrång som möjligt i den personliga integriteten och får inte vara direkt hänförliga till viss fysisk person om det inte är av synnerlig vikt för verksamheten.

Upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats genom signalspaning ska omgående förstöras om innehållet berör en viss fysisk person och har bedömts sakna betydelse för verksamheten. Samma gäller uppgifter för vilka tystnadsplikt gäller enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen eller som omfattas av efterforskningsförbudet i 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen. Vidare gäller det uppgifter i meddelanden som avses i 27 kap. 22 § rättegångsbalken.

Försvarsunderrättelseverksamheten ska enligt den föreslagna lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kontrolleras av den myndighet regeringen bestämmer. Myndigheten ska kontrollera att lagen följs och granska användningen av sökbegrepp, förstöringen av uppgifter och rapporteringen. Myndigheten ska få besluta att viss inhämtning ska upphöra eller att upptagning och uppteckning ska förstöras om inhämtningen varit oförenlig med lagen eller om intrånget i enskildas rättigheter inte står i proportion till syftet med verksamheten. Besluten ska fattas av en enhet inom myndigheten vars ledamöter utses för minst fyra år. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare och övriga ledamöter ska utses bland personer som föreslagits av partigrupper i riksdagen.

Inom signalspaningsmyndigheten ska det finnas ett råd med uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten.

I propositionen föreslås förutom de båda nu redovisade lagarna en lag om ändring i lagen (2003:390) om elektronisk kommunikation. Enligt förslaget ska de trådägande operatörerna överföra all trafik över Sveriges gräns till särskilda samverkanspunkter, som väljs av operatörerna och anmäls till den myndighet som regeringen bestämmer. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om samverkanspunkter. Samtliga operatörer ska utföra uppgiften så att verksamheten inte röjs, och tystnadsplikt ska gälla.

Vidare föreslås en ny paragraf i sekretesslagen (1980:100) med innebörden att sekretess ska gälla för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden hos Försvarsmakten i försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten samt hos Försvarets radioanstalt i underrättelse- och säkerhetsverksamheten. Sekretessen ska gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

Lagrådet

Lagrådet framhåller, mot bakgrund av de intrångsfrågor i enskildas privatliv som det framlagda lagförslaget ger upphov till, att lagförslagen, främst vad gäller den föreslagna signalspaningslagen, får anses vara av sådan vikt att det till en början aktualiserar frågan om det i 7 kap. 2 § regeringsformen föreskrivna beredningskravet iakttagits. Lagrådet anser att det i och för sig funnits fog för att låta en granskning av Integritetsskyddskommittén ingå i beredningsunderlaget innan slutligt ställningstagande tas till om den nu föreslagna lagstiftningen bör komma till stånd, bl.a. för att den inte ska behöva ändras som en följd av kommitténs arbete. Någon remiss till kommittén hade inte skett. Lagrådet framhåller dock att den föreslagna lagstiftningen tar sikte på försvarsunderrättelseverksamhet som ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet, där verksamheten endast får avse utländska förhållanden och en sökning endast om synnerliga skäl föreligger får direkt avse en viss fysisk person. Fråga är således inte om några straffprocessuella åtgärder riktade direkt mot enskilda utan snarare verksamhet riktad mot företeelser i vår omvärld av betydelse för Sveriges säkerhetspolitik. Frågor som har samband härmed har under flera år med ett brett remissförfarande behandlats direkt eller indirekt i det offentliga utredningsarbete som ligger till grund för lagrådsremissens lagförslag. Det finns således enligt Lagrådet ett omfattande material på området som belyser olika aspekter av Sveriges försvarsunderrättelseverksamhet. Enligt Lagrådets mening är det material som finns också av tillräcklig omfattning och kvalitet för att kunna ligga till grund för lagstiftning på det område som

lagrådsremissen behandlar, även om det naturligtvis kan finnas utrymme för olika uppfattningar beträffande materialets fullständighet, aktualitet och relevans i olika frågor.

För att ett övervakningssystem som utgör ett intrång i den enskildes privatliv ska kunna försvaras måste det enligt Lagrådet till en början otvetydigt rymmas inom ramen för sådana begränsningar av fri- och rättigheter som enligt 2 kap. 12 § regeringsformen får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En jämförelse kan här göras med vad som föreskrivs i punkt 2 artikel 8 i Europakonventionen om att rätten till privatliv och korrespondens inte får inskränkas av offentlig myndighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn bl.a. till statens säkerhet. Säkerställande av nationella säkerhetsintressen är således i och för sig ett sådant ändamål som kan motivera inskränkningar i annars grundläggande fri- och rättigheter. Det allmänna har också i Europadomstolens praxis ansetts ha ett relativt brett tolkningsutrymme i fråga om vilka åtgärder som får vidtas för att tillgodose detta ändamål.

Som företeelse får likvärdig signalspaning, såväl eterburen som trådbunden, anses acceptabel endast under förutsättning att den inskränkning av rättighetsskyddet som uppkommer står i rimlig proportion till det syfte som ska uppnås genom förfarandet samt att systemet i sig innehåller sådana effektiva rättssäkerhetsgarantier och kontroller att missbruk förhindras. När de tekniska möjligheterna väl föreligger finns enligt Lagrådet alltid en risk för missbruk. En viktig utgångspunkt är därvid dels att myndigheterna inte får ges så vida befogenheter att medborgarnas tilltro till dem påverkas negativt, dels att regelsystemet blir så transparent och tydligt att systemet även i övrigt framstår som godtagbart. I första hand får det anses grundläggande för att ett system som möjliggör avlyssning av meddelanden som förmedlas genom elektronisk kommunikation ska kunna godtas att ändamålet med den avlyssning som får göras öppet redovisas i lag och att omfånget av avlyssningen begränsas till vad som är absolut nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.

Lagrådet framhåller att i dessa avseenden får en begränsning till försvarsunderrättelseverksamhet som endast berör utländska förhållanden i och för sig anses godtagbar. En ytterligare begränsning ligger däri att avlyssningen endast avser trafik som korsar Sveriges gräns, inte rent inhemsk trafik. Som påpekats under remissförfarandet innebär emellertid kommunikationsnätens utformning att det beror av slumpen om trafik mellan avsändare och mottagare i Sverige kommer att föras över landets gräns eller inte, vilket gör denna begränsning oförutsägbar. Den begränsning som ligger i att avlyssning endast ska få ske inom ramen för en viss inriktning, antingen en som angetts av regeringen eller sådana där de myndigheter som önskar bistånd av FRA erhållit ett tidsbegränsat tillstånd av en fristående myndighet till den närmare inriktningen av signalspaningen, utgör ytterligare en i detta sammanhang nödvändig begränsning. Detsamma gäl-

ler enligt Lagrådet det förhållandet att signalspaningen, för att begränsa det enorma informationsflödet när det gäller den mest integritetskänsliga inskränkningen som sker genom avlyssning av signaler i tråd, ska ske automatiserat och endast avse signaler som identifierats genom sökbegrepp. Fastställandet av dessa sökbegrepp blir av synnerlig betydelse för omfattningen av avlyssningen. Sådana begrepp torde närmast komma att avse koder och krypteringar hänförliga till olika företeelser i omvärlden och får inte annat än när det är av synnerlig vikt för försvarsunderrättelseverksamheten vara direkt hänförliga till person. En ytterligare rättssäkerhetsgaranti till skydd mot missbruk är de bestämmelser i lagen som innebär att rapportering av underrättelser med uppgifter om vad som inhämtas endast ska få beröra en viss fysisk person om rapporteringen är av betydelse ur försvarsunderrättelsesynpunkt. En praktisk begränsning följer vidare av det förhållandet att meddelanden som inte träffas av sökbegrepp inte lagras i någon som helst form utan oåterkalleligt har ”passerat” och inte kan rekonstrueras. Till detta kommer att upptagningar eller uppgifter som inhämtas genom signalspaning omgående ska förstöras om de berör enskild person och bedöms sakna betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten eller avser kommunikation som rör viss privilegierad information, såsom sådan som omfattas av meddelarskydd eller förhållandet mellan en försvarare och hans klient. Härtill kommer att även annan information ska förstöras om det vid kontroll framkommer att inhämtningen inte är förenlig med lagen eller annars utgör ett intrång i enskildas rättigheter som inte står i rimlig proportion till syftet med verksamheten.

För att systemet ska kunna godtas måste det emellertid enligt Lagrådet också finnas en effektiv kontroll och uppföljning av signalspaningsverksamheten som garant för att regelsystemet både följs och upprätthålls. Med de kompletteringar som Lagrådet föreslog i första hand i fråga om tillståndsgivningen skulle regelsystemet utformas så, att det fick anses innebära att en godtagbar balans nåtts mellan enskildas grundlags- och konventionsskyddade krav på skydd mot intrång i privatlivet och det allmännas rätt och skyldighet att svara för att nationella säkerhetsintressen kan tillvaratas. Det förutsätter enligt Lagrådet effektiva kontrollmekanismer som ges tillräckliga resurser för att kunna svara för uppföljning och kontroll av all signalspaningsverksamhet och därmed förhindra missbruk.

En av Lagrådets ledamöter anser att det inte finns grund för att i en reglering som ska uppfylla Europakonventionens krav om skydd för privatliv och korrespondens undanta signalspaning som utförs för regeringens räkning från rättslig förhandsprövning.

Lagrådets synpunkter har i allt väsentligt godtagits av regeringen.

Motionerna

Tre motioner har väckts med anledning av propositionen. I samtliga begärs att riksdagen avslår propositionen. Ulrica Messing m.fl. (s) framhåller i motion Fö4 att det är oroande att beredningen av ärendet inte varit så grundlig som saken kräver. Motionärerna understryker vikten av att under rättelseverksamheten anpassas så att den kan möta upp mot dagens och framtidens hotbild. Av propositionen framgår inte hur ändringen av begreppet ”yttre militära hot” till ”yttre hot” påverkar operativ verksamhet eller hur olämplig överlappning ska undvikas. Vidare anser motionärerna att propositionen inte uppfyller krav på rättssäkerhetsgarantier och ett långtgående integritetsskydd.

I motion Fö2 av Alice Åström m.fl. (v) framhålls att regeringens förslag borde ha föregåtts av en offentlig utredning med parlamentarisk representation. Enligt motionärerna behöver de resonemang som kan föras om anpassning till teknikutveckling inte gälla för de nya former av yttre hot som regeringen vill inkludera i verksamheten, och det saknas en analys av dessa frågeställningar. Motionärerna vänder sig mot att det bara är inriktningen av ett spaningsuppdrag som ska bestämmas av en särskild myndighet eftersom det ger signalspaningsmyndigheten relativt fria händer att därefter utforma sökbegrepp. Motionärerna vänder sig även mot att regeringen inte ska behöva tillstånd och mot brister i förslaget när det gäller förstöring av information och att efterhandskontrollen ska utföras av samma myndighet som utför förhandskontrollen. Motionärerna ifrågasätter också om kontrollmyndigheterna räcker för att uppfylla Europakonventionens artikel 13. Den interna kontrollen skulle enligt motionen kunna förstärkas med en tydlig möjlighet för anställda att anonymt kunna rapportera misstag och lagbrott till kontrollmyndigheten. Enligt motionen har regeringen vidare bortsett från att det inte går att skilja på inhemsk och utländsk trafik. I propositionen saknas en analys av artikel 17 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter och en mer djuplodande analys och utredning kring hanteringen av uppgifter som är skyddade enligt bestämmelser i tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Proportionalitetsavvägningen är enligt motionen alltför summarisk utan tillräcklig analys.

I motionen framhålls att Vänsterpartiet kommer att begära bordläggning av ärendet i tolv månader.

I motion Fö3 av Peter Eriksson m.fl. (mp) framhålls att osäkerheten kring hur avlyssningen kommer att gå till öppnar för godtyckliga bedömningar som är oacceptabla i integritets- och rättssäkerhetskänseende. Den föreslagna generella avlyssningen av svenska folkets telefon- och e-posttrafik innebär ett paradigmskifte genom att man går ifrån rättssäkerhetsprincipen att enbart enskilda brottsmisstänkta ska kunna utsättas för integritetsinskränkningar. Det är enligt motionen inte rimligt vare sig från rättssäkerhetssynpunkt eller från integritetssynpunkt att den myndighet som begär inhämtning också ska bevilja sig själv tillstånd att göra det. Motionä-

rerna ser även ett hot mot yttrandefriheten eftersom journalistisk verksamhet kommer att kunna avlyssnas. Den föreslagna lagstiftningen innebär ett hårt slag mot principen om förutsebarhet och riskerar att drabba ideella organisationer som kämpar för en levande demokrati i sin kritik mot statens politik. Regeringen borde ha inväntat Integritetsskyddskommitténs slutsatser. Den generella avlyssningen av svenscars telefon- och e-posttrafik kan enligt motionen omöjlig upprätthållas med de rättsäkerhetsgarantier som Europadomstolen kräver. Den personliga integriteten bör inte offras på antiterrorismens altare. I motionen yrkas – förutom avslag på propositionen – tillkännagivanden till regeringen om att reella rättsäkerhetsgarantier bör införas och om att Integritetsskyddskommitténs betänkande bör avvaktas.

Fri- och rättigheter

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Eftersom bestämmelsen avser endast förtroliga meddelanden omfattar skyddet inte t.ex. radiosändningar. (prop. 1975/76:209 s. 147). Av 2 kap. 12 § regeringsformen framgår att begränsningar i skyddet får göras genom lag och bara för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får aldrig 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 som en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Förslag till lag som innebär begränsning av bl.a. de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. 6 § regeringsformen ska enligt 2 kap. 12 §, om det inte förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytrandet över förslaget anmäldes i riksdagens kammare. Utan hinder därav kan riksdagen anta förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet.

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen står det envar fritt att till bl.a. författare, utgivare eller en redaktion meddela uppgifter och underrättelser i vad ämne som helst för offentliggörande i tryckt skrift om inte annat är föreskrivet i förordningen. Enligt 3 kap. 2 § finns i dessa fall en rätt till anonymitet, och enligt 3 kap. 3 § gäller tystnadsplikt. I 3 kap. 4 § finns ett förbud mot efterforskning i fråga om den som lämnat ett meddelande enligt 1 kap. 1 § tredje stycket. Motsvarande bestämmelser finns i 1 kap. 2 § samt 2 kap. 1, 3 och 4 §§ yttrandefrihetsgrundlagen, när det gäller uppgifter för offentliggörande i bl.a. radioprogram, filmer samt ljud- och bildupptagningar.

Enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Konventionen med ändrings- och tilläggsprotokoll gäller som lag här i landet enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Enligt artikel 8 punkt 1 i konventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Överföring av meddelanden med hjälp av telefon, telefax, radio och datorer omfattas av konventionens skydd för korrespondens. Enligt artikel 8 punkt 2 får inskränkningar i skyddet inte ske annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Det måste finnas ett angeläget samhälleligt behov av inskränkningen och den måste stå i rimlig proportion till det syfte som ska tillgodoses genom ingreppet. Vidare måste undantaget vara utformat med sådan precision att inskränkningen av rättigheten är i rimlig utsträckning förutsebar.

I Europadomstolens praxis har slagits fast att hemlig avlyssning och hemlig teleövervakning utgör intrång i såväl privatliv som korrespondens. Sådana inskränkningar har ansetts godtagbara då de är strängt nödvändiga för att skydda den nationella säkerheten eller för att förhindra oordning eller brott. Det måste dock finnas en effektiv kontroll av att systemet inte missbrukas. När teleavlyssning har ansetts utgöra en kränkning av artikel 8 har i de flesta fall bristande lagenlighet utgjort grunden för kränkningen.

I artikel 13 föreskrivs att var och en som anser sig ha fått sina fri- och rättigheter kränkta ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. Konventionen kräver inte att prövningen ska utföras av domstol utan även administrativa rättsmedel, inklusive olika former av övervaknings- och kontrollåtgärder, kan enligt propositionen vara tillräckliga för att uppfylla kravet.

I fallet Weber och Saravia mot Tyskland fann Europadomstolen att klagomål som gällde avlyssning utförd av "Bundesnachrichtendienst" var uppenbart ogrundad. Domstolen fann att avlyssningen var förenlig med bl.a. artiklarna 8 och 13 och avvisade klagomålet. Domstolen konstaterade visserligen att klagandena inte kunde visa att de ifrågasatta metoderna använts mot dem, men den rena existensen av en lagstiftning som tillåter ett system för avlyssning av kommunikation är förenad med ett hot om övervakning för alla som lagstiftningen kan tillämpas på. Följaktligen var den ifrågasatta lagstiftningen ett ingrepp i klagandenas rättigheter enligt artikel 8. Dessutom var det domstolens ståndpunkt att ytterligare ett särskilt ingrepp i klagandenas rättigheter enligt artikel 8 utgjordes av översändandet av data till andra myndigheter, vilket utökade den grupp personer som hade kännedom om de uppfångade personliga uppgifterna och kunde

medföra undersökningar mot berörda personer. Vidare utgjorde lagstiftningen ett ingrepp i dessa rättigheter i den mån den föreskriver att uppgifterna ska förstöras och att berörda personer inte ska underrättas, vilket innebär att avlyssningsåtgärder som utgör ingrepp i rättigheter enligt artikel 8 döljs.

Domstolen framhöll dock att enligt artikel 8 punkt 2 kan sådana ingrepp vara befogade om de står i överensstämmelse med lag och följer ett eller flera av de syften som omnämns i andra stycket och dessutom är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle. Det handlar därvid om att åtgärden borde ha grund i nationell lag men också om den aktuella lagstiftningens kvalitet, vilket kräver att lagstiftningen ska vara tillgänglig för de berörda, som dessutom måste kunna förutse vilka konsekvenser den har för dem. Domstolen framhöll att särskilt när en befogenhet utövas i hemlighet finns det en uppenbar risk för godtycke. Det är därför väsentligt att ha klara och detaljerade regler om telefonavlyssning, särskilt som tillgänglig teknik blir alltmer sofistikerad. Den nationella lagen måste kunna ge medborgarna en adekvat bild av vilka omständigheter och villkor som utgör grund för myndigheternas befogenhet att vidta åtgärderna. Lagen måste med tillräcklig tydlighet ange gränserna för myndigheternas befogenhet och för sättet att utöva den. Domstolen hade i tidigare beslut utvecklat vilket minimiskydd som bör finnas i lag i syfte att undvika maktmissbruk. Det bör anges i lag vilket slags brottslighet som kan medföra ett avlyssningsbeslut, en definition av de personkategorier som kan bli föremål för telefonavlyssning, tidsgräns för avlyssningen, formerna för undersökning, användning och lagring av data, försiktighetsåtgärder när uppgifterna kommuniceras med andra och under vilka omständigheter inspelning och band kan raderas och förstöras. Domstolen fann att den tyska lagstiftningen innehöll dessa minimigarantier.

Domstolen anmärkte att det fanns en rad restriktiva villkor för tillstånd till avlyssning i den tyska lagstiftningen. Domstolen fann att det fanns adekvata och effektiva garantier mot missbruk av statens strategiska avlyssning. Staten med sitt ganska vida utrymme för bedömningar hade rätt att anse att ingreppet i rätten till förtrolig telekommunikation var nödvändig i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose intresset av nationell säkerhet och för att förebygga brott.

Domstolen fann också att telefonavlyssningen utgjorde ett ingrepp i yttrandefriheten (pressfriheten). Domstolen hänvisade till garantierna i lagstiftningen och till det legitima intresset av nationell säkerhet och förebyggande av brott.

Enligt artikel 17 i Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter får ingen utsättas för godtyckligt eller olagligt ingripande med avseende på privatliv, familj, hem eller korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder eller sitt anseende. Var och en har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden och angrepp.

Sverige lämnade sin femte rapport i oktober 2000. FN:s kommitté för mänskliga rättigheter framhöll i april 2002 i sina avslutande anmärkningar bl.a. att Sverige borde tillse att dess nationella lagstiftning sörjer för att de rättigheter som finns i konventionen kan åtnjutas till fullo och att rättsmedel finns tillgängliga för utövandet av dessa rättigheter, samt att Sverige måste tillse att de åtgärder som vidtas med stöd av den internationella kampen mot terrorismen är fullt förenliga med konventionen. Sverige uppmanades att tillse att oron över terrorismen inte är en källa för missbruk.

Tystnadsplikt

Enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen får – med vissa angivna undantag – den som tagit befattning med tillkomsten eller utgivningen av tryckt skrift eller med framställning som var avsedd att införas i tryckt skrift och den som varit verksam inom företag för utgivning av tryckta skrifter eller inom företag för yrkesmässig förmedling av nyheter eller andra meddelanden till periodiska skrifter inte röja vad han därvid erfarit om vem som är författaren eller lämnat meddelande eller är utgivare av skrift som inte är periodisk.

Enligt 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får den som har tagit befattning med tillkomsten eller spridningen av en framställning som utgjort eller varit avsedd att ingå i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har varit verksam på en nyhetsbyrå inte röja vad han därvid har fått veta om vem som är upphovsman till framställningen eller har tillhandahållit den för offentliggörande eller om vem som har framträtt i den eller lämnat uppgifter för offentliggörande i radioprogram och tekniska upptagningar.

Tystnadsplikter föreskrivs i en rad lagar, bl.a. i 19 § postlagen (1993:1684) som stadgar att den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter om brev försändelser som befordras inom verksamheter inte får obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta. Detta gäller också annan uppgift som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev eller uppgift som hänför sig till åtgärd att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt bestämmelserna i 27 kap. rättegångsbalken.

Enligt 6 kap. 20 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation får den som i samband med tillhandahållande av ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst har fått del av eller tillgång till uppgift om abonnemang, innehållet i ett elektroniskt meddelande eller annan uppgift som angår ett särskilt elektroniskt meddelande inte obehörigen föra vidare eller utnyttja det han fått del av eller tillgång till. Tystnadsplikten gäller även för uppgift som hänför sig till åtgärden att kvarhålla försändelser enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken och angelägenhet som avser användning av hemlig teleavlyssning eller hemlig teleövervakning enligt 27 kap. 18 eller 19 § rättegångsbalken eller tekniskt bistånd

med hemlig teleavlyssning eller med hemlig teleövervakning enligt 4 kap. 25 b § lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Regeringen föreslår nu en utvidgning av tystnadsplikten till att även omfatta uppgifter som hänför sig till angelägenhet som avser inhämtning av signaler enligt den föreslagna lagen om signalspaning i underrättelseverksamhet.

Integritetsskyddskommittén

Integritetsskyddskommittén överlämnade den 29 mars 2007 sitt delbetänkande Skyddet för den personliga integriteten – kartläggning och analys (SOU 2007:22). Kommittén pekar på flera förhållanden inom försvarsunderrättelseverksamheten som är otillfredsställande från integritetssynpunkt. Bland annat påvisas att FRA:s signalspaning till stor del kan utföras utan några som helst författningsevenliga begränsningar, både med avseende på vilka uppdragsgivarna kan vara och vilka sökbegrepp och andra parametrar som ska styra verksamheten. Särskilt betänklig är enligt kommittén den signalspaning som bedrivs vid sidan av försvarsunderrättelseverksamheten. När sådan signalspaning utförs t.ex. i brottsbekämpande syfte på uppdrag av säkerhetspolisen omfattas den inte heller av reglerna för Försvarets underrättelsenämnds tillsyn. En generell brist är enligt kommittén att verksamheten inte är underkastad någon sekretessbestämmelse som syftar till att skydda uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inom verksamheten.

Kommittén konstaterar att det har utbildats en praxis som innebär att avlyssning av etern har ansetts fri. Oavsett hur väl motiverad denna praxis är av historiska och andra skäl inger den betänkligheter från integritetsskyddssynpunkt, särskilt som det tar sig uttryck i att FRA:s signalspaningsverksamhet till viss del kan utföras utan några som helst författningsmässiga begränsningar av verksamhetens omfattning, vare sig vad avser vilka uppdragsgivarna kan vara eller vilka sökbegrepp och andra parametrar som ska styra verksamheten.

Avslutningsvis framhålls i kommitténs sammanfattande analys att rättighetsbegränsande lagstiftning ofta arbetas fram utan att konsekvenserna för integritetsskyddet tillräckligt beaktats. När beredningsunderlaget är ensidigt inriktat på effektivitetsmål och verksamhetsmässiga fördelar är det enligt kommittén svårt att avgöra om det behov som en åtgärd avses tillgodose står i rimlig proportion till de ingrepp i medborgarnas personliga integritet som åtgärden kan väntas förorsaka. Kommitténs genomgång visar också att proportionalitetsbedömningar som redovisas i lagmotiven ofta är mycket enkla och schablonartade. Någon mer ingående analys av integritetsskadornas förväntade art och omfattning görs sällan. Avsaknaden av en sådan analys kan antas ha förorsakat integritetsskador som inte bort uppkomma. Risken för framtida sådana skador är påtaglig om inte en bättre balans generellt uppnås i lagstiftningsarbetet mellan behovsanalyserna, som ofta är väl genomförda, och de lika nödvändiga integritetsskadeanalyserna.

Svaret på den i kommitténs direktiv ställda frågan om skyddet för den personliga integriteten kan anses tillfredsställande reglerat måste alltså bli ett otvetydigt nej. Grundproblemet i den situation som nu råder är en brist på helhetssyn, systematik och proportionalitetstänkande i lagstiftningen i förening med en otillräcklig parlamentarisk kontroll och, inte minst, avsaknaden av effektiva rättsmedel som gör det möjligt och inte alltför svårt för den som drabbas av en integritetskränkning att få upprättelse.

Kommittén understryker vikten av att lagstiftningen inte undandrar sig svåra avvägningsproblem genom att ensidigt hänvisa till att vissa intressen är av överordnad betydelse och därför bör ges prioritet i lagstiftningsarbetet. Det räcker inte att dessa intressen avser angelägna ting som landets försvar, statens ekonomi, brottslighetens bekämpande, medborgarnas yttrandefrihet och forskningens möjligheter, för att bara nämna några exempel. Proportionaliteten och ändamålsenligheten av föreslagna och vidtagna åtgärder måste i en rättsstat alltid omsorgsfullt prövas mot de värden som ligger i den andra vågskålen i form av rättssäkerhet och skydd för den personliga integriteten.

Myndigheternas lydnadsplikt

Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen styr regeringen riket. Den är ansvarig inför riksdagen. I grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 230) framhölls att den närmare innebörden i stort av att regeringen styr riket framgår av olika kapitel i regeringsformen.

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen lyder statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen om myndigheten inte är en myndighet under riksdagen. Som Grundlagberedningen framhöll (SOU 1972:15 s. 122) står dessa till regeringens förfogande som organ vid styrande av riket. Regeringen utfärdar föreskrifter för förvaltningen inom ramen för sin normgivningskompetens enligt 8 kap. regeringsformen, och den anvisar medel för myndigheternas verksamhet inom ramen för riksdagens budgetbeslut enligt 9 kap. Förvaltningsmyndigheterna är i princip skyldiga att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv i särskilda fall som regeringen meddelar. Rätten att meddela direktiv för särskilda fall är dock begränsad. Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen får regeringen inte bestämma hur en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska få besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Regeringen får inte till förvaltningsmyndigheterna utfärda direktiv som strider mot gällande rätt, men som understryks i grundlagspropositionen finns det inte något hinder för regeringen att inom ramen för sin normgivningskompetens utfärda nya bestämmelser som kanske tar sikte på just en speciell situation. Av förarbetena framgår också att myndigheternas faktiska handlande lämnades utanför förbudet i 11 kap. 7 § även om detta handlande i stort skulle vara reglerat genom författning. Hit hör bl.a. polisens operativa verksamhet. Det har också sagts att om regeringen har rätt

att ge direktiv till en myndighet att utföra en uppgift har den också rätt att själv utföra uppgiften, som en följd av allmänna grundsatsen om orderrätt och delegation.

Genom regleringsbrev ställer regeringen anslagen till förfogande åt underordnade myndigheter. I författningar eller i andra direktiv i samband därmed kan regeringen meddela ytterligare dispositionsföreskrifter, förutsatt att det inte strider mot vad riksdagen beslutat (prop. 1973:90 s. 346). Regleringsbrev är ett av regeringens viktigaste styrinstrument gentemot myndigheterna. I regleringsbrevet ställer regeringen krav på vad myndigheten ska utföra under året och anger de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten.

I proposition 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen diskuterades relationen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. I propositionen framhölls att regeringsformens bestämmelser utgjorde tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen fann lämpligt i varje situation.

I en lagrådsremiss år 1993 föreslog regeringen att Statens arbetsgivarverk skulle ombildas till en uppdragsmyndighet med en i förhållande till regeringen så fristående ställning som möjligt. Enligt Lagrådets mening framstod det som tveksamt om den tänkta ordningen var förenlig med stadgandet i 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen, sett mot bakgrund av regeln om regeringens övergripande uppgift enligt 1 kap. 6 § regeringsformen, nämligen att styra riket.

Regeringskansliet utgör sedan 1997 en enda myndighet med statsministern som chef. Regeringskansliet har enligt 7 kap. 1 § regeringsformen till uppgift att bereda regeringsärenden. Att ett ärende kan avgöras som ett regeringskansliärende framgår oftast av någon bestämmelse i lag eller annan författning. I 2–6 §§ arbetsordningen för Regeringskansliet finns bestämmelser om att departementschefen i många frågor beslutar på Regeringskansliets vägnar. Beslutanderätten kan överlåtas till tjänsteman utom när det gäller föreskrifter och vissa anställningar.

Konstitutionsutskottets ställningstagande

En förutsättning för att ett så allvarligt ingrepp i den personliga integriteten och den grundlagsskyddade rätten till förtroligt meddelande som det här är fråga om ska kunna godtas är enligt 2 kap. 12 § regeringsformen att det är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En annan förutsättning är att ingreppet står i rimlig proportion till vad som står att vinna med det. Enligt artikel 8 punkt 2 i Europakonventionen får inskränkningar i skyddet göras genom lag om det är ägnat att tillgodose allmänna och enskilda intressen, som statens säkerhet, den allmänna säkerheten och förebyggande av oordning och brott. Enligt utskottets mening får de nya säkerhetshot och risker som uppkommit under senare decennier liksom den tekniska utveck-

lingen anses utgöra sådana omständigheter som gör att en utökning av utrymmet för ingrepp i den personliga integriteten och rätten till förtroligt meddelande kan vara godtagbar under förutsättning att det ges tillräckliga garantier för rättssäkerheten och skyddet för den personliga integriteten.

Utskottet vill understryka att de ingrepp som nu föreslås är av så känslig karaktär att integritetsskyddet och kontrollmekanismerna bör vara mycket starka. Vad regeringen föreslagit i detta avseende får anses innebära att det uppnås en balans som är godtagbar, även om det inte kan bortses från att det kan finnas ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer som är värdefulla och som skulle innebära ytterligare marginal i förhållande till de skilda minimikrav som Europadomstolen uppställer. Utskottet anser följaktligen att propositionen bör kunna tillstyrkas och motionerna avstyrkas.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är varje medborgare skyddad mot bl.a. undersökning av förtroligt försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Som Lagrådet framhållit utgör ett system som tillåter hemlig avlyssning ett intrång som kan komma i konflikt med grundlagsskyddet enligt 2 kap. 6 §. Bestämmelserna i den föreslagna lagen om signalspaning får enligt utskottets mening därigenom anses utgöra en sådan begränsning av de fri- och rättigheter som omfattas av bestämmelserna om det särskilt kvalificerade förfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen. Detta gäller också förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektroniska kommunikationer såvitt avser 6 kap. 21 § om utvidgning av tystnadsplikten för bl.a. operatörerna.

Stockholm den 24 maj 2007

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Eva Bengtson Skogsberg (m), Yilmaz Kerimo (s), Mauricio Rojas (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Bergkvist (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c), Mikael Johansson (mp), Karl Sigfrid (m), Sinikka Bohlin (s) och Sven Bergström (c).

Avvikande meningar

1. En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (s)

Berit Andnor (s), Yilmaz Kerimo (s), Helene Petersson i Stockaryd (s), Billy Gustafsson (s), Phia Andersson (s) och Sinikka Bohlin (s) anför:

Enligt vår mening är de ingrepp som nu föreslås av så känslig karaktär att rättssäkerhetsskyddet och kontrollmekanismerna bör vara så starka som möjligt. Vad regeringen nu föreslagit i detta avseende får anses innebära att det inte uppnås en balans som utan vidare är godtagbar. Det finns skäl som talar för att det behövs ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer. Vi anser följaktligen att propositionen inte bör tillstyrkas utan kraftiga förbättringar i detta avseende.

Vi delar majoritetens bedömning att bestämmelserna i den föreslagna lagen om signalspaning utgör en sådan begränsning av de fri- och rättigheter som omfattas av bestämmelserna om det särskilt kvalificerade förfarandet i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen och att detta också gäller förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektroniska kommunikationer såvitt avser 6 kap. 21 § om utvidgning av tystnadsplikten för bl.a. operatörerna.

2. En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (v)

Marianne Berg (v) anför:

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. Integritetsskyddskommittén har arbetat med ett brett grepp om skyddet för den personliga integriteten. I delbetänkandet, som överlämnades den 29 mars 2007, pekar kommittén på flera förhållanden inom försvarsunderrättelseverksamheten som är otillfredsställande från integritetssynpunkt. Kommittén konstaterar också att lagstiftningsarbetet på senare år många gånger har brustit i den avvägning mellan behov, effektivitet och proportionalitet som regeringsformen och Europakonventionen kräver.

Vad gäller den aktuella propositionen kan konstateras att det finns stora brister i regeringens analys av vad förslagen innebär för den personliga integriteten och rättssäkerheten. Dessa brister medför att Sverige skulle bli ett av de länder där medborgarna ställs under hårdast bevakning av staten. Till detta kommer att Lagrådet har framhållit att ett system som tillåter avlyssning är ett intrång som kan komma i konflikt med grundlagsskyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen.

Jag är mycket kritisk mot att det inte finns någon analys av förslagets effekter för tryck- och yttrandefriheterna. Utredningsbristerna märks tydligt på flera punkter, vilket beskrivs i motion 2006/07:Fö2.

Mot bakgrund av vad som anförts bör proposition 2006/07:63 avstyrkas.

Jag gör ingen annan bedömning än konstitutionsutskottets majoritet när det gäller tillämpningen av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen.

3. En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (mp)

Mikael Johansson (mp) anför:

Det är naturligtvis angeläget att avvärja hot mot Sverige som är baserade på realistiska bedömningar, men jag är inte beredd att offra den personliga integriteten på antiterrorismens altare. Ett övervakningssamhälle stärker inte de mänskliga rättigheterna i världen. Det skapar bara större misstro mot myndigheterna och staten, som egentligen ska vara den personliga integritetens väktare. De mänskliga rättigheterna bör stärkas i stället för att urholkas i kampen för en fredlig och hållbar värld. Mot denna bakgrund bör följaktligen proposition 2006/07:63 avstyrkas.

Jag gör ingen annan bedömning än konstitutionsutskottets majoritet när det gäller tillämpningen av 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen.