



## En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet

---

### Till försvarsutskottet

Proposition 2006/07:63 En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet har hänvisats till försvarsutskottet. Den 13 mars 2007 beslutade försvarsutskottet att bereda bl.a. justitieutskottet tillfälle att avge yttrande över propositionen jämte de motioner som kunde komma att väckas i ärendet.

Med anledning av propositionen har väckts motioner av Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna.

Propositionen föranleder följande yttrande från justitieutskottet.

Till yttrandet har bifogats tre avvikande meningar (s, v, mp).

## Justitieutskottets överväganden

### **Propositionen**

I propositionen föreslås ändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Ändringarna innebär att mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten anpassas från ”yttre militära hot” till ”yttre hot” och att det uttryckligen anges att verksamheten endast får avse utländska förhållanden. Vidare förtydligas gränsdragningen mellan polisiär verksamhet och försvarsunderrättelseverksamhet. Det föreslås också tydligare regler avseende inriktning och rapportering av underrättelser samt att samhällets funktioner för inriktning och kontroll av försvarsunderrättelseverksamheten ska förstärkas.

I propositionen föreslås också en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Lagen omfattar signalspaning för försvarsunderrättelseändamål, oavsett om signalerna befinner sig i eter eller i tråd. Förslaget innehåller flera regler till skydd för den enskildes integritet. Signalspaning sker efter inriktning från regeringen eller berörda myndigheter. Ett särskilt tillståndsförfarande föreslås för myndigheternas inriktningar. Vidare föreslås regler om när uppgifter ska förstöras och hur rapportering ska ske. De sökbegrepp som ska användas, liksom att förstöring och rapportering sker

i enlighet med lagens bestämmelser, ska kontrolleras i särskild ordning. Den myndighet som kontrollerar verksamhet föreslås få möjlighet att besluta att inhämtning ska upphöra och inhämtat material förstöras. Vidare föreslås att ett integritetsskyddsråd inrättas.

För att möjliggöra inhämtning av signaler i elektronisk form föreslås vissa nya regler i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

I propositionen föreslås också en ny bestämmelse i sekretesslagen (1980:100). Den nya bestämmelsen innebär att sekretess ska gälla hos Försvarsmakten i försvarsunderrättelseverksamheten och den militära säkerhetstjänsten samt hos Försvarets radioanstalt i försvarsunderrättelse- och säkerhetsverksamheten för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 2007.

### **Motionerna**

I motionerna Fö2 (v), Fö3 (mp) och Fö4 (s) yrkas avslag på propositionen. I samtliga dessa motioner framförs kritik mot att förslaget inte på ett tillräckligt klart sätt anger var gränsen går mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet. I motionerna framförs också kritik mot att skyddet för den enskildes integritet inte är tillräckligt beaktat.

### **Yttrandets omfattning m.m.**

Utskottet har deltagit i en av försvarsutskottet anordnad utfrågning med företrädare för bl.a. försvarsunderrättelseverksamheten.

Utskottet behandlar i sitt yttrande de aspekter som rör gränsdragningen mellan brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet å ena sidan och försvarsunderrättelseverksamhet å den andra jämte de därmed sammanhängande integritetsaspekterna.

### **En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet**

Inför sin bedömning av frågan om gränsdragningen mellan de olika verksamheterna konstaterar utskottet att till polisens uppgifter hör att förebygga brott och att bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Åklagare ansvarar för ledningen av alla kvalificerade brottsutredningar där det finns en skäligen brottsmisstanke mot någon. Åklagare har också till uppgift att besluta i åtalsfrågor och att föra det allmänna talan i brottmålsprocessen. Förfarandet vid den utredning som föregår ett beslut om åtal, förundersökningen, är reglerat i rättegångsbalken och i förundersökningskungörelsen (1947:948). Enligt 23 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken ska polismyndighet eller åklagare fatta beslut om förundersökning så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Om förunder-

sökning har inlett av polismyndighet och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Under förundersökningen får tvångsmedel, t.ex. hemlig teleavlyssning, under vissa givna förutsättningar användas enligt 24–28 kap. rättegångsbalken.

Polisen bedriver också underrättelseverksamhet. Den verksamheten är inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad, brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att inträffa. Myndigheterna samlar in, bearbetar eller analyserar uppgifter som senare kan ha betydelse för att utreda eller förhindra brott. De åtgärder som kan bli aktuella för att bedriva verksamheten är exempelvis att inhämta uppgifter genom att göra iakttagelser på offentliga platser eller använda allmänna eller egna källor. Det framtagna underrättelsematerialet kan läggas till grund för t.ex. beslut om att inleda förundersökning eller beslut om att vidta särskilda åtgärder för att förhindra eller upptäcka brott. Verksamheten är i princip oreglerad. Straffprocessuella tvångsmedel får inte tillgripas i underrättelseverksamheten.

En ökande andel av den underrättelseinformation som polisen inhämtar och analyserar avser utländska förhållanden. Internationellt samarbete har också i allt högre grad blivit en naturlig del av de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet. Säkerhetspolisens verksamhet utgörs i allt högre utsträckning av underrättelseverksamhet. Samtidigt har de säkerhetspolitiska hoten under senare år ändrat karaktär. Hoten är ofta gränsöverskridande, asymmetriska, icke-militära och utgår inte sällan från icke-statliga aktörer. Skiljelinjen mellan inre polisiär och yttre militär säkerhet är inte lika klar som tidigare. Polisiär verksamhet är visserligen av naturliga skäl i första hand inriktad på inhemska förhållanden, eftersom svenska myndigheter har begränsade möjligheter att utöva sina befogenheter på andra länders territorium.

Vad gäller gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet anför regeringen i propositionen bl.a. att i det föreslagna begreppet ”yttre hot mot landet” ligger att hotet måste vara av så kvalificerad art att det kan anses riktat mot rikets säkerhet eller samhällsviktiga strukturer. Därmed faller mycket av den internationella brottsligheten utanför ramen för försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter. Den föreslagna ändringen av mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten innebär dessutom att denna verksamhet endast får avse utländska förhållanden. Utskottet konstaterar att detta innebär att internationell terrorism och annan kvalificerad gränsöverskridande brottslighet som utgör hot mot rikets säkerhet eller samhällsviktiga strukturer kommer att omfattas av försvarsunderrättelseverksamheten. Förslaget bygger på det grundläggande synsättet att samhällets samlade underrättelseresurser utgör en kvalificerad nationell resurs. Utskottet delar detta synsätt och anser att denna resurs på ett flexibelt sätt, och under adekvat kontroll, bör kunna användas mot alla de former av yttre hot mot landet som omfattas av den vidgade säkerhets-

politiska hotbilden. Försvarsunderrättelseverksamheten bör ses som en samverkande service för att tillgodose underrättelsebehovet hos såväl regeringen som andra myndigheter. Principiellt bör därför de inhämtningsresurser som finns inom försvarsunderrättelseverksamheten också kunna användas för att stödja polisens och andra brottsbekämpande myndigheters verksamhet.

Enligt utskottets mening, och vilket regeringen också framhåller, måste gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten vara helt klar när det gäller användningen av straffprocessuella tvångsmedel och annat utövande av polisiära befogenheter som riktas mot enskilda och som regleras i lag. Sådana åtgärder ska vara förbehållna polisen och andra brottsbekämpande myndigheter. Detta följer redan av de bestämmelser som reglerar användningen av straffprocessuella tvångsmedel och polisiära befogenheter i övrigt. Exempel på sådana regleringar kan vara lagbestämmelser om tvångsmedelsanvändning, som rättegångsbalkens regler om hemliga tvångsmedel inom ramen för en förundersökning, och om vissa arbetsmetoder förbehållna polisman. Utskottet ansluter sig till regeringens bedömning att det således inte ska finnas någon möjlighet att kringgå de lagbestämmelser som ställts upp till skydd för den personliga integriteten vid brottsbekämpande arbete genom att begära stöd av myndigheter inom försvarsunderrättelseverksamheten. Utskottet vill vidare framhålla att propositionsförslaget tydliggör att försvarsunderrättelseverksamheten är förhindrad att vidta också andra konkreta åtgärder i den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten som direkt syftar till att lösa uppgifter som föreskrivs för den verksamheten. På de områden där särskilda uppgifter föreskrivs för den brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamheten, omgärdas försvarsunderrättelseverksamheten följaktligen av ytterligare begränsningar utöver vad som följer av utformningen av det generella mandatet. Därutöver ankommer det på regeringen att genom sin inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten ange de närmare gränsdragningar som är nödvändiga utöver lagregleringen. I den praktiska tillämpningen kommer det naturligtvis också att vara nödvändigt med en omfattande samverkan mellan myndigheterna inom respektive verksamhet.

Inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten med de ytterligare begränsningar som behandlats ovan föreslår regeringen att signalspaning ska få bedrivas oavsett om signalerna befinner sig i etern eller är trådburna. Utskottet konstaterar att inhämtning som sker i tråd endast får avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör samt att inhämtningen av signaler i tråd ska ske automatiserat och endast avse sådana signaler som identifierats genom sökbegrepp. Signalspaning sker efter inriktning från regeringen eller berörda myndigheter och får inte avse endast en viss fysisk person. Ett särskilt tillståndsförfarande föreslås för myndigheternas inriktningar. Regeringen föreslår också regler om när upp-

gifter ska förstöras och hur rapportering ska ske. Detta ska regleras i en ny lag om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och genom ändringar i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

Integritetsskyddskommittén har nyligen presenterat sitt delbetänkande Skyddet för den personliga integriteten (SOU 2007:22). Betänkandet innehåller en bred kartläggning och analys av sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Den brottsbekämpande verksamheten och försvarsunderrättelseverksamheten omfattas av denna kartläggning. Utskottet konstaterar att kommittén där bl.a. pekat på att det ur integritetssynpunkt är otillfredsställande att signalspaningen för närvarande kan utföras utan några som helst författningsenliga begränsningar.

Utskottet vill understryka vikten av att den enskilde har ett starkt skydd mot olika otillbörliga kränkningar av privatlivet. En viktig aspekt är också att myndigheter inte får ges sådana befogenheter att medborgarnas tilltro till dem påverkas negativt. Men medborgarnas bild av det allmännas verksamhet påverkas även av i vilken utsträckning myndigheterna ges förutsättningar att genom effektiva arbetsmetoder värna medborgarna. Intresset av att värna enskildas integritet får inte ses isolerat utan måste vägas mot andra befogade intressen såsom behovet av en effektiv underrättelseverksamhet.

Utskottet gör bedömningen att propositionsförslaget på ett ändamålsenligt sätt tillgodoser behovet av att tydliggöra gränsdragningen mellan den brottsförebyggande och den brottsbekämpande verksamheten å ena sidan och försvarsunderrättelseverksamheten å den andra. Vidare gör utskottet bedömningen att regeringens förslag får anses godtagbart när det gäller integritetsskyddet men utesluter inte att det kan finnas fler rättssäkerhets- och kontrollmekanismer för att förstärka skyddet för enskilda personer ytterligare.

Utskottet anser, såvitt avser de delar i propositionen som nu behandlats, att försvarsutskottet bör tillstyrka propositionen och avstyrka motionerna.

Stockholm den 29 maj 2007

På justitieutskottets vägnar

*Thomas Bodström*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Thomas Bodström (s), Inger Davidson (kd), Hillevi Engström (m), Krister Hammarbergh (m), Margareta Persson (s), Johan Linander (c), Elisebeht Markström (s), Cecilia Wigström i Göteborg (fp), Karl Gustav Abramsson (s), Inge Garstedt (m), Christer Adelsbo (s), Helena Bouveng (m), Lena Olsson (v), Kerstin Andersson (s), Anders Hansson (m), Kjell Eldensjö (kd) och Christopher Ödmann (mp).

# Avvikande meningar

## 1. Avvikande mening (s)

Thomas Bodström (s), Margareta Persson (s), Elisebeht Markström (s), Karl Gustav Abramsson (s), Christer Adelsbo (s) och Kerstin Andersson (s) anför:

Vi delar uppfattningen att det finns ett behov av att anpassa försvarsunderrättelseverksamheten så att den kan möta den förändrade hotbilden. Detta får dock inte ske på ett sådant sätt att denna verksamhet sammanblandas med civila myndigheters ansvar och verksamhet på ett negativt sätt. I propositionen anges inte hur försvarsunderrättelseverksamhetens betydligt utökade mandat från ”yttre militära hot” till ”yttre hot” kommer att påverka den operativa verksamheten och hur en olämplig överlappning av ansvaret ska undvikas. Propositionen reglerar integritetsskyddet. Det sätt som försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs på rymmer dock en möjlighet till starkt integritetskränkande åtgärder riktade mot enskilda, vilket kräver kraftfulla rättssäkerhetsgarantier och ett långtgående integritetsskydd. Vi anser att propositionens förslag bl.a. i den här delen inte i tillräcklig grad uppfyller de krav på rättssäkerhetsgarantier och integritetsskydd för enskilda som måste ställas. Beredningen av ärendet har inte varit så grundlig som frågan kräver.

Mot bakgrund av det ovanstående har Socialdemokraterna i konstitutions-, justitie- och försvarsutskottet utarbetat krav i tio punkter som måste uppfyllas innan propositionen kan antas. Mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten bör förändras till ”yttre väpnat hot” så att även terrorism ingår. Vi föreslår dessutom att en utredning tillsätts, vilken ska se över frågan om domstol ska vara tillståndsgivare till signalspaning med undantag för regeringen. Regeringens beslut ska inte kunna överprövas. Däremot anser vi att frågan om hur rättssäkerheten ska kunna stärkas bör utredas såsom t.ex. om regeringen ska inhämta yttrande från en domstol. Vi anser att tillståndsprövningen ska omfatta signalspaningens inriktning, beskrivningen av behovet, proportionalitetsbedömningen och sökorden. Av tillståndet ska även framgå vem som är uppdragsgivare. Vi föreslår dessutom ett oberoende organ för efterhandskontroll. Detta organ ska ha judiciell kompetens, integritetskompetens och parlamentarisk anknytning. Uppgifterna skulle kunna handhas av den i SOU 2006:98 föreslagna säkerhets- och integritetsskyddsnämnden eller den nuvarande Registernämnden. Kontrollorganet ska vidare rapportera resultatet av sin granskning till riksdagen minst en gång om året. Dessutom ska kontrollorganet ha en skyldighet att omedelbart rapportera till riksdagen om det finns minsta tveksamhet kring ett beslut från regeringen om signalspaning. Härutöver anser vi att man bör införa tydligare regler för hur informationen från signalspaningen får användas. Vi anser att en katalog bör upprättas av vilken det ska framgå

vilket integritetsintrång som får anses vara proportionerligt i förhållande till olika syften med försvarsunderrättelseverksamheten. Dessutom bör en katalog upprättas för vad som får anses vara av synnerlig vikt för verksamheten och därmed medge signalspaning mot en enskild person.

Mot bakgrund av det anförda bör försvarsutskottet föreslå riksdagen att avslå propositionen och att regeringen bör återkomma till riksdagen med ett förslag som tillgodoser vad vi anför.

## **2. Avvikande mening (v)**

Lena Olsson (v) anför:

Jag anser att försvarsunderrättelseverksamheten bör vara inriktad på militära hot, medan andra typer av hot bör hanteras inom ramen för annan verksamhet. Det är nödvändigt med en tydlig gräns mellan det civila och det militära. Förslaget i propositionen blandar ihop den polisiära brottsbekämpningen och det militära uppdraget. Enligt förslaget får visserligen försvarsunderrättelseverksamheten inte lösa brottsbekämpande uppgifter, men jag anser att man ger försvarsunderrättelseverksamheten befogenheter att ge sig in på det brottsbekämpande området. Dessa befogenheter liknar möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel som används i den traditionella brottsbekämpningen. Att formen för försvarsunderrättelseverksamheten kan behöva anpassas till teknikutvecklingen och att man därför kanske måste tillåta spaning i kabel betyder inte att detta också måste gälla för de nya formerna av yttre hot som regeringen vill inkludera i verksamheten. Det förhållandet att försvarsunderrättelseverksamhetens mandat inte är klart avgränsat innebär också att riksdagen inte har överblick över vad beslutet kommer att innebära. Det är oacceptabelt eftersom frågan rör mänskliga fri- och rättigheter. Det otydliga mandatet kommer troligen att få en ändamålsglidning i framtiden, där alltför många hot tas in i begreppet försvarsunderrättelseverksamhet. Detta kommer riksdagen inte att kunna påverka. Jag anser att förslaget i de här delarna inte i tillräcklig grad uppfyller de krav på rättssäkerhetsgarantier och integritetsskydd för enskilda som måste ställas.

Mot bakgrund av bl.a. det anförda bör försvarsutskottet föreslå riksdagen att avslå propositionen.

## **3. Avvikande mening (mp)**

Christopher Ödmann (mp) anför:

Jag motsätter mig att mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten utvidgas. Det nya uttrycket ”yttre hot” i stället för ”yttre militära hot” som är den nuvarande lydelsen, medför att gränsdragningsområdet för militära och polisiära befogenheter blir diffus. Uppluckringen av de tydliga polisiära befogenheterna hotar förutsebarheten för medborgarna och medför risk för en stegvis utvidgning av dessa utan att konsekvenserna kan kontrolleras. Den föreslagna beskrivningen av nya hot är så vag att det inte går att för-

utse vilka företeelser som kan komma att bli föremål för verksamhetens intresse. Den internationella utvecklingen går mot en breddning av begreppen "terrorist" och "terrorism" så att fler aktiviteter inbegrips för att sanktionera integritetskränkningar. Detta kan drabba fredliga politiska grupper som går emot statens politik. Det är skrämmande att utvecklingen går mot att utomparlamentariska organisationer blir misstänkta för terroristbrott, och man kan undra vad detta kan komma att innebära för organisationer som Amnesty, Greenpeace och Förbundet Djurens Rätt. Regeringens proposition blir således ett hårt slag mot principen om förutsebarhet i lagstiftningen och riskerar att drabba ideella organisationer som kämpar för en levande demokrati genom sin kritik mot statens politik. Jag anser att propositionsförslaget i dessa delar inte i tillräcklig grad uppfyller de krav på rättssäkerhet och integritetsskydd för enskilda som måste ställas.

Mot bakgrund av bl.a. det anförda bör försvarsutskottet föreslå riksdagen att avslå propositionen.