



Sändlista

Försvvardepartementet

fo.remissvar@regeringskansliet.se

christina.siwring@regeringskansliet.se

Ert tjänsteställe, handläggare
Christina Siwring

Ert datum
2024-09-06

Er beteckning
Fö2024/01478

Vårt tjänsteställe, handläggare
IOF / Marika Ericson

Försvvarshögskolans remissvar över betänkandet ”Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – en modern och ändamålsenlig lagstiftning”, SOU 2024:59

Försvvarshögskolans har valt att fokusera sitt yttrande till den del av utredningen som hanterar signalspaning i krig och krigsfara. Vad gäller övriga delar av utredningen är Försvvarshögskolan positiv till de förslag till ändringar i befintlig lagstiftning som utredningen ger.

Försvvarshögskolan konstaterar att utredningen är gedigen och väl genomarbetad med en tydlig grund i det system och den lagstiftning som finns för krig och krigsfara. Det är särskilt glädjande att utredningen på ett tydligt sätt valt att knyta an till det befintliga system som finns för fullmaktslagstiftning och föreslår en särskild lag för signalspaning under krig och krigsfara. Den föreslagna strukturen med en ny fullmaktslag understödjer den grundläggande tanken i svensk författningsberedskap, att upprätthålla legalitetsprincipen även under krig och krigsfara. Försvvarshögskolan är därmed positiv till förslaget att skapa en fullmaktslag för signalspaning under krig och krigsfara.

Försvvarshögskolan har däremot specifika synpunkter på hur den föreslagna lagen för signalspaning under krig och krigsfara har formulerats och utformats. Dessa synpunkter återfinns i det följande.

4.2.3 Ansvarsprincipen och 4.4.1 Särskilt om signalspaning i krig och krigsfara

Beskrivningen av ansvarsprincipen som att de strukturer som gäller i fred så långt som möjligt även ska upprätthållas vid höjd beredskap (s. 95) stämmer inte överens med hur ansvarsprincipen normalt definieras. Ansvarsprincipen definieras som att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid störningar i samhället.

En bärande tanke i planeringen och arbetet inför och under höjd beredskap och krig är att organisationer skapar en kris- och krigsorganisation som ska kunna arbeta i händelse av kris eller krig. Det är tydligt uttryckt att en del av uppdraget för myndigheter kopplat till att beakta totalförsvarets krav är att planera för att vid höjd beredskap fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt (10 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap). En viktig del av författningsberedskapen som byggts upp under lång tid består av regler syftande till att myndigheter, domstolar och kommuner och regioner ska kunna fortsätta fungera även under krig och krigsfara (se t. ex. lagen (1988:97) om förfarande hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.). Tanken med systemet och de kontrollerade delegationer och förenklingar i beslutsgångar och administration som lagstiftningen möjliggör är att skapa en god balans mellan rättssäkerhet, förutsägbarhet och skydd för enskildas rättigheter å ena sidan och effektiviteten i myndighetsutövning och ledning av landet som krävs under krig och krigsfara å den andra.

Utredningen beskriver tydligt de problem som finns med att på ett effektivt sätt bedriva signalspaning under krig och krigsfara. Försvarshögskolan delar utredningens syn på vikten av att upprätthålla signalspaning under krig och krigsfara och har förståelse för att det även uppstår behov av en effektivisering i beslutsgångarna som kommer präglas av en högre grad av skyndsamhet.

Försvarshögskolan vill dock understryka att totalförsvarsystemet och de delegeringar och förändringar i beslutsgångar som olika fullmaktslagar medger har föregåtts av nogsamma överväganden om hur individens rättigheter så långt möjligt kan upprätthållas. Signalspaning innebär till sin natur att rättigheter som, individens rätt till privatliv och skyddet för personlig integritet, inskränks. Rättigheter som Sverige som stat enligt Europakonventionen är skyldiga att upprätthålla och skydda och som därför omgärdas av regler från grundlagsnivå och ner. Signalspaningen i fredstid omgärdas därför, med rätta, av tydliga regelverk som ska säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert sätt, utifrån en tydlig uppdelning i beslutsgångar där tillståndshandlingen och granskningen av verksamheten delats upp mellan Försvarsunderrättelsesdomstolen och Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (SIUN).

Försvarshögskolan anser att det argument som framförs från utredningen, som grundas på att vare sig Försvarsunderrättelsesdomstolen eller SIUN skulle ha möjligheter att fortsätta bedriva sin verksamhet under krig och krigsfara inte underbyggs tillräckligt i utredningen för att det ska motivera en så tydlig begränsning av rättssäkerheten för enskilda som förslagen om att koncentrera samtliga steg i signalspaningsprocessen till en och samma myndighet, Försvarets radioanstalt innebär.

Det bör i stället ytterligare utredas hur Försvarsunderrättelsesdomstolen respektive SIUN skulle kunna planera och förbereda sig inför en situation av krig och krigsfara utifrån de verktyg som samtliga myndigheter har möjlighet att använda sig utav, t.ex. krigsplacering av personal, ändrad verksamhetsort, sammanslagning av verksamheter eller överföring eller koncentration av vissa uppgifter till en annan myndighet än den normala.

Utredningen tar utgångspunkten att det inte är möjligt att säkerställa att övriga myndigheter i signalspaningsprocessen kan fortsätta att fungera, och därför ska man redan från början bestämma att de inte ska fortsätta sin verksamhet i krig och krigsfara. Det innebär dock i praktiken att samtliga steg i processen för signalspaning ska genomföras och kontrolleras av Försvarets radioanstalt. Följden av detta blir att ingen reell fristående hantering av tillstånd, granskning och kontroll kommer att genomföras under krig och krigsfara. Detta är en mycket stor begränsning av det rättighetsskydd som skapats och som har en grund i uppdelningen av uppgifter mellan Försvarets radioanstalt, Försvarsunderrättelsedomstolen och SIUN. Utgångspunkten borde istället vara att genom god planering och kontrollerade delegationer och förändringar i beslutsgångar och processer säkerställa att signalspaning även under krig och krigsfara upprätthåller åtminstone ett grundläggande rättighetsskydd, lever upp till tanken med författningsberedskap och säkerställer en separation av ansvaret för tillståndshantering, rådighet över signalbärare, kontroll och tillsyn. Försvarshögskolan utesluter inte att det kan finnas behov att införa en sådan lösning som utredningen föreslår, men då som sista tänkbara lösning som endast får tillgripas om Försvarsunderrättelsedomstolen och SIUN inte längre kan upprätthålla sin verksamhet, och därmed utgör hinder för bedrivande av signalspaning.

4.5.2 Tidpunkt för tillämpning

Försvarshögskolan biträder utredningens förslag om att lagen ska tillämpas i samma situationer och därmed enligt samma grundrekvisit som övriga fullmaktslagar och anser att den föreslagna lagen för tydlighets skull även bör läggas till i förteckningen i 13 § förordningen (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap. Försvarshögskolan konstaterar vidare att utredningen valt att använda begreppet extraordinära förhållanden istället för utomordentliga förhållanden. Begrepps användningen har över tid skiftat, men 15:6 RF använder idag begreppet extraordinära förhållanden. Enligt förarbeten är skillnaden endast språklig (se t.ex. SOU 2023:75, s. 332f). Ur ett systemperspektiv kan konstateras att befintliga fullmaktslagar använder begreppet utomordentliga förhållanden, vilket också används i 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Utomordentliga förhållanden specificeras också i lagtexten till att inbegripa situationer där det är krig utanför Sveriges gränser. Även om innehållet i begreppen är avsedda att sammanfalla, finns ett värde i att konsekvent använda samma begrepp.

4.5.3 Inhämtnings omfattning

Försvarshögskolan delar utredningens bedömning att det är rimligt att möjliggöra en inhämtning av signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige i händelse av krig eller krigsfara.

4.5.5 Ett särskilt tillståndsförfarande

Försvarshögskolan konstaterar, i linje med ovan, stycke 4.2.3, att det förslag utredningen lämnar innebär att Försvarsunderrättelsesdomstolen under krig och krigsfara inte längre ska ansvara för tillståndsförfarandet. I stället ska Försvarets radioanstalt ges tillstånd att själva fatta beslut om tillstånd till signalspaning. Utredningen konstaterar att det även i krig bör finnas ett tillståndsförfarande, och att det utgör en viktig grund för att kunna utöva efterhandskontroll och skydda personlig integritet. Försvarshögskolan konstaterar, i linje med utredningen, att det inte anses finnas någon annan domstol som lämpligen kan utföra uppgiften. Däremot bygger utredningens argumentation för att frånta Försvarsunderrättelsesdomstolen uppgiften i krig och krigsfara på att det inte anses realistiskt att skapa redundans och förmåga för specialdomstolen att fortsätta fungera i krig och krigsfara. Försvarshögskolan anser inte att utredningen förmått visa att så är fallet och anser inte heller att utredningen tydligt motiverat varför det avsteg man föreslår är nödvändigt utifrån den situation som kan uppstå i krig och krigsfara. Det finns däremot tungt vägande skäl för att särskilt under krig och krigsfara så långt möjligt upprätthålla kontrollsystem och skyddsmekanismer som säkerställer skydd för personlig integritet.

Försvarshögskolan noterar vidare att utredningen föreslår att beslut om tillstånd i sin utformning och beslutsunderlag ska överensstämja med det som gäller i fredstid, 5 a § signalspaningslagen. Detta är bra, men det ändrar inte det faktum att förslaget innebär att tillståndsgivning och genomförande av signalspaning ligger samlat hos en och samma myndighet, utan möjlighet till överklagande.

4.5.6 Rådigheten över signalbärare ska tillkomma Försvarets radioanstalt

Försvarshögskolans synpunkter i den här delen sammanfaller med de som angivits ovan rörande tillståndsgivning. Enligt utredningens förslag ska rådigheten över signalbärare under krig och krigsfara läggas på Försvarets radioanstalt istället för hos SIUN. Även i detta fall är det främst av effektivitetsskäl, för att undvika tidsförlust och på grund av att SIUN inte anses ha förutsättningar att fortsätta sin verksamhet under krig och krigsfara.

4.5.7 Kontroll och tillsyn

Även rörande kontroll och tillsyn föreslår utredningen förändringar i förhållande till ordinarie signalspaningsverksamhet. Ingen kontroll ska utföras i krig eller krigsfara. Integritetsskyddsrådet ska enligt utredningens förslag inte heller längre utföra sina uppgifter i krig eller krigsfara. Istället ska efterlevnad av den föreslagna fullmaktslagen kontrolleras när krigsförhållanden inte längre råder. Då ska även en enskild kunna begära kontroll av om hans eller hennes meddelanden inhämtats. Utredningen är tydligt medveten om att en sådan kontroll, på grund av krigets längd, kan komma att genomföras långt efter utförandet av signalspaningen. Man menar att Försvarets radioanstalt ska ha en skyldighet att ”vidta åtgärder som kan underlätta den efterföljande kontrollen” genom särskilda register eller annan form av dokumentation.

Man förväntar sig också att myndigheten fortsätter att rapportera sökbegrepp till SIUN, för att möjliggöra en efterhandsgranskning från SIUN kopplat till sökbegrepp.

Försvarshögskolan konstaterar slutligen att utredningen i sitt förslag på fullmaktslag för signalspaning under krig och krigsfara helt koncentrerar processen för tillståndsbeslut och rådighet över signalbärare till Försvarets radioanstalt. Samtidigt föreslår utredningen att ingen form av kontroll eller tillsyn ska utföras under krig och krigsfara och ingen överklagandemöjlighet medges. Försvarsunderrättelsesdomstolen och SIUN och Integritetsskyddsrådet, som samtliga utgör kontrollfunktioner ska inte längre utföra sina uppgifter under den tid lagen är i tillämpning. Den efterhandskontroll som ska möjliggöras genom att Försvarets radioanstalt själva vidtar åtgärder för att underlätta kontrollen, är inte tydligt beskriven och har inte heller på ett tydligt och konkret sätt reglerats i förslaget till ny lag.

Signalspaning är ett ytterst viktigt verktyg för ett starkt totalförsvaret och även till skydd för civilbefolkningen i händelse av krig och krigsfara. Men, att endast fokusera på effektiviteten och inte skyddet för personlig integritet innebär risker. Krig och krigsfara kommer att kräva stora uppoffringar och risker för civilbefolkningen. Signalspaning innebär tydliga begränsningar i individens rättigheter och medför inskränkningar i personlig integritet. Det gör att ett grundmurat förtroende för de beslut som fattas är extra viktigt. Ett sätt att upprätthålla medborgarnas stöd för åtgärderna är att tydligt visa att processerna och besluten som fattas omgärdas av tydliga rättssäkerhetsgarantier. En tydlig åtgärd kan bestå av att upprätthålla separata myndigheters verksamhet och beslutsfattande kopplat till signalspaning för att säkerställa överprövning och kontroll av verksamheten även i krig och krigsfara.

Försvarshögskolan vill slutligen poängtera att många förslag utredningen ger är mycket bra. Dock förefaller utredningen ha fokuserat så mycket på effektiviteten att balansen mellan effektivitet och skyddet av personlig integritet blivit ytterst ojämn. Försvarshögskolan har förståelse för behovet av extraordinära beslutsgångar och förenklingar av regelprocessen rörande signalspaning under krig och krigsfara, men anser att det bör utredas ytterligare hur fullmaktslagen kan utformas för att säkerställa någon form av ändamålsenlig tillståndsprocess samt kontroll och tillsynsverksamhet även under krig och krigsfara.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av Försvarshögskolans rektor Robert Egnell, efter slutföredragning av lektor Marika Ericson.

Robert Egnell
Rektor

Marika Ericson
Lektor

Handlingen undertecknas elektroniskt.

Sändlista externt:

Försvarsdepartementet

Fo.remissvar@regeringskansliet.se

Christina.siwring@regeringskansliet.se

Sändlista internt:

Centrum för totalförsvar och samhällets säkerhet

Försvarshögskolans studentkårer

Högskoleförvaltningen

Institutionen för försvarssystem

Institutionen för krigsvetenskap

Institutionen för ledarskap och ledning

Institutionen för militärhistoria

Institutionen för operativ juridik och folkrätt

Institutionen för statsvetenskap

Programledning Högre officersprogrammet

Programledning Officersprogrammet



Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av en eller flera personer

Alla elektroniska underskrifter listas i signaturpanelen. De tio första underskrifterna listas även på den här sidan.

Detta dokument med sina elektroniska underskrifter gäller som självständig handling och uppfyller krav på avancerade elektroniska underskrifter enligt eIDAS.

Varje underskrift kan valideras med en PDF-läsare med stöd för signaturvalidering eller med SignPorts valideringstjänst. Andra valideringstjänster kan användas förutsatt att dessa uppfyller de tekniska kraven enligt internationella standarder.

Om dokumentet skrivs ut på papper, eller om dokumentet 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet går att validera.

** Värderna markerade med en asterisk har validerats mot beviset från den legitimeringstjänst som användes för underskriften.*