

Innehåll

1	Sammanfattning	3
2	Promemorians lagförslag	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.....	5
3	Bakgrund	7
4	Polisens tillgång till signalspaning	11
4.1	Bakgrund	11
4.1.1	Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	11
4.1.2	Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	13
4.2	Utredning avseende polisens behov av underrättelser om utländska förhållanden	15
4.2.1	Utredningen Underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov	15
4.2.2	Betänkandets förslag.....	16
4.2.3	Säkerhetspolisens verksamhet.....	17
4.2.4	Rikskriminalpolisens verksamhet	20
4.2.5	Polisens behov av signalspaning	21
4.3	Hearingen	25

4.4	Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov?	26
4.4.1	Uppdraget.....	26
4.4.2	Promemorian Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov	26
4.5	Försvarsutskottets betänkande över regeringens årliga skrivelse om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	30
4.6	Regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om skydd för den personliga integriteten	31
4.7	Överväganden och förslag	34
4.7.1	Polisens tillgång till signalspaning	34
4.7.2	Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov?.....	37
4.7.3	Hur ska Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens tillgång till signalspaning tillgodoses?	39
5	Ikraftträdande	47
6	Ekonomiska konsekvenser	49
7	Författningskommentar	51
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	51

1 Sammanfattning

I promemorian lämnas förslag till ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Förslaget syftar till att ge Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen möjlighet att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får enligt gällande lagstiftning endast ske efter inriktning från regeringen, Regeringskansliet eller Försvarsmakten. För att ge Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen möjlighet att få tillgång till underrättelser om utländska förhållanden föreslås att även dessa ska få inrikta signalspaningen. På så sätt ges Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen möjlighet att inrikta signalspaningen i syfte att t.ex. kartlägga strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen. Förslaget får till följd att hela det regelverk som i övrigt gäller för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet blir tillämpligt även vid inriktning från Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisen.

2 Promemorians lagförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan verksamhet. Inriktning av signalspaning får anges endast av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.

Regeringen bestämmer inriktningen av den verksamhet som bedrivs enligt 1 § tredje stycket.

En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.

Föreslagen lydelse

4 §¹

I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan verksamhet. Inriktning av signalspaning får anges endast av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, *Säkerhetspolisen* och *Rikskriminalpolisen*.

¹ Senaste lydelse 2009:967.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2012.

3 Bakgrund

Signalspaning är en metod som under lång tid har använts för att inhämta signaler i etern. Metoden har använts av Försvarets radioanstalt som har bedrivit signalspaning på uppdrag av bl.a. regeringen, Försvarsmakten och polisen.

Ett lagstiftningsarbete har under ett antal år bedrivits i syfte att reglera signalspaningsverksamheten hos Försvarets radioanstalt och att samtidigt utvidga den till att även kunna avse signaler i tråd (kommunikation som överförs i kabel, i t.ex. fiber-optiska nät). Den 1 januari 2009 trädde lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i kraft. Regeringens förslag till ny lagstiftning lades fram för riksdagen i mars 2007 (prop. 2006/07:63). Förslaget behandlades i försvarsutskottet (bet. 2006/07:FöU10). Riksdagen beslutade i juni 2007 att förslaget skulle vila i minst ett år (rskr. 2006/07:208).

Försvarsutskottet behandlade ärendet på nytt år 2008 (bet. 2007/08:FöU14). Kammaren beslutade den 18 juni 2008 att återförvisa ärendet till försvarsutskottet. Försvarsutskottet återkom samma dag med ett nytt betänkande i ärendet (bet. 2007/08:FöU15). Utskottet tillstyrkte regeringens förslag till ny lagstiftning, men valde att komplettera förslaget med förslag till åtgärder i syfte att kringgärda Försvarets radioanstalts signalspaning med ytterligare rättssäkerhets- och kontrollmekanismer. Riksdagen beslutade samma dag att anta utskottets förslag i betänkandet (rskr. 2007/08:266).

Under hösten 2008 träffades en politisk överenskommelse mellan de partier som ingick i regeringen i syfte att förstärka integritetsskyddet i samband med signalspaning. En av de överens-

kommelser som träffades var att Försvarets radioanstalt endast ska få bedriva signalspaning på uppdrag av regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten. Detta innebar att bl.a. polisen, som tidigare haft möjlighet att inrikta Försvarets radioanstalts signalspaning, inte längre skulle ha den möjligheten. I den politiska överenskommelsen ingick emellertid också att en utredning skulle tillsättas för att se över polisens behov av underrättelser om utländska förhållanden.

Regeringen lämnade i maj 2009 en proposition till riksdagen med förslag till ändringar i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i syfte att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning. I förslaget ingick att endast regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten skulle få inrikta Försvarets radioanstalts signalspaning. Förslaget antogs av riksdagen (prop. 2008/09:201, bet. 2009/10:FöU3, rskr. 2009/10:3). Lagändringarna trädde i kraft den 1 december 2009.

Genom beslut den 9 oktober 2008 uppdrog regeringen åt en särskild utredare att kartlägga Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behov av underrättelser om utländska förhållanden, utreda hur detta behov ska kunna tillgodoses på ett rättssäkert och effektivt sätt, och lämna fullständiga författningsförslag i frågan (dir. 2008:120). Utredningen antog namnet Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov (Ju 2008:14). I juli 2009 överlämnade utredningen betänkandet *Signalspaning för polisiära behov* (SOU 2009:66).

Den 30 september 2009 höll Justitiedepartementet en hearing angående betänkandet, där vissa grundläggande frågor i betänkandet diskuterades. Ett protokoll från hearingen jämte skriftliga inlagor från vissa deltagare finns tillgängligt i Justitiedepartementet (dnr Ju2009/6098/L4).

Chefen för Justitiedepartementet beslutade den 3 mars 2010 att uppdra åt en utredare att biträda departementet med att ta fram ett kompletterande underlag om signalspaning för polisiära behov (Ju2010:B). Uppdraget avsåg att analysera olika sätt att verkställa inhämtning av information genom signalspaning för

att tillgodose polisens behov. Uppdraget redovisades i promemorian Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov.

4 Polisens tillgång till signalspaning

4.1 Bakgrund

4.1.1 Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet

Försvarsunderrättelseverksamhet ska enligt 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Försvarsunderrättelseverksamhet får endast avse utländska förhållanden och ska bedrivas av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer. Regeringen bestämmer försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Inom ramen för den inriktningen får vissa myndigheter ange en närmare inriktning av verksamheten. Vilka dessa myndigheter är bestäms av regeringen i beslut som omfattas av sekretess.

Inom försvarsunderrättelseverksamheten får det inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande eller brottsförebyggande arbete. Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får dock de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet (4 §). Bestämmelsen innebär att det i försvarsunderrättelseverksamheten inte får utövas verksamhet som inrymmer polisiära befogenheter, såsom förundersöknings-

åtgärder enligt rättegångsbalken och tvångsmedelsanvändning enligt bl.a. polislagen (1984:387) (prop. 1999/2000:25 s. 20). Stöd kan lämnas även utanför försvarsunderrättelseverksamheten, t.ex. biträde med kryptoforcering, tekniskt stöd på informationssäkerhetsområdet och stöd i andra situationer då det är särskilt angeläget att resurserna hos de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet kan användas för samhällsviktiga ändamål (prop. 2006/07:63 s. 50).

Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

I lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet regleras möjligheten att i försvarsunderrättelseverksamheten använda signalspaning.

Signalspaning utförs av Försvarets radioanstalt efter inriktning från regeringen, Regeringskansliet eller Försvarmakten. Inhämtning får endast ske i syfte att kartlägga vissa företeelser, såsom bl.a. yttre militära hot mot landet, strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen samt främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen (1 §).

Inhämtning får ske i såväl etern som i tråd, men får inte avse signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige. Inhämtning som sker i tråd får endast avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör. Inhämtningen ska ske automatiserat med hjälp av sökbegrepp. En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person (2–4 §§).

Tillstånd till signalspaning lämnas av Försvarsunderrättelsesdomstolen efter ansökan av Försvarets radioanstalt. Ett tillstånd får ges för högst sex månader i taget. En möjlighet finns också för Försvarets radioanstalt att fatta beslut i särskilt brådskande fall (4 a–5 b §§). Närmare bestämmelser om Försvarsunderrättelsesdomstolen finns i lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsesdomstol.

Under vissa förutsättningar ska upptagning eller uppteckning av uppgifter som inhämtats omgående förstöras av Försvarets radioanstalt. Det gäller t.ex. om innehållet berör en viss fysisk person och detta har bedömts sakna betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten samt uppgifter som omfattas av tystnadsplikt enligt yttrandefrihetsgrundlagen eller tryckfrihetsförordningen. Uppgifter som inte förstörs ska bearbetas och underrättelser rapporteras till berörda myndigheter (7–8 §§).

Tillsyn över verksamheten utövas av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten. Myndigheten ska kontrollera att lagen följs och ska särskilt granska sökbegrepp, förstöring av uppgifter och rapportering. På begäran av en enskild ska myndigheten kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning och, i så fall, om det har skett i enlighet med lag (10–10 a §§).

Om sökbegrepp direkt kopplade till en viss fysisk person har använts vid inhämtningen ska underrättelse ske till den enskilde, om det inte hindras av sekretess eller inhämtningen uteslutande avser främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande makter (11 a–11 b §§).

4.1.2 Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

I den ursprungliga lydelsen av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet hänvisades, när det gällde inriktande myndigheter, till lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Hänvisningen innebar att de myndigheter som av regeringen tillåtits inrikta försvarsunderrättelseverksamheten också tilläts inrikta den signalspaning som bedrivs av Försvarets radioanstalt.

Genom ändringar i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, som trädde i kraft den 1 december 2009, begränsades de myndigheter som tilläts inrikta signalspaning inom försvarsunderrättelseverksamheten till regeringen, Regerings-

kansliet och Försvarmakten. Ändringen innebar att bl.a. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen, som tidigare haft möjlighet att inrikta signalspaning inom försvarsunderrättelseverksamheten, framtogs den möjligheten.

I den promemoria som låg till grund för ändringen, Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning (Ds 2009:1), framhölls att den politiska överenskommelse som träffats i september 2008 innebar att Försvarets radioanstalt endast skulle få ”bedriva signalspaning på beställning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten”. För att göra begränsningen tydlig bedömdes i promemorian att den borde framgå direkt i lag. I promemorian konstaterades också att ändringen skulle få konsekvenser för bl.a. Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Vidare upplystes om att regeringen mot den bakgrunden tillsatt en utredning med uppgift att kartlägga Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behov av underrättelser om utländska förhållanden och att utreda hur behovet ska kunna tillgodoses (Ds 2009:1 s. 39 f.).

Förslaget i promemorian att begränsa antalet inriktande myndigheter fick omfattande remisskritik. Justitiekanslern, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Inspektionen för strategiska produkter, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket, Lunds universitet, Strålsäkerhetsmyndigheten och Sveriges Advokatsamfund avstyrkte eller ifrågasatte förslaget med hänvisning till konsekvenserna för förmågan att hantera olika hot och risker. Bland annat framhölls att förslaget riskerade att undergräva möjligheten att bekämpa grov organiserad brottslighet med internationella kopplingar, skydda samhället eller enskilda mot terrorism och främmande makts olovliga underrättelseverksamhet samt agera verkningfullt i det internationella samfundets kamp mot utveckling och spridning av massförstörelsevapen. Flera av remissinstanserna anförde också att förslaget inte torde innebära några vinster i integritetshänseende (prop. 2008/09:201 s. 31).

Trots det som remissinstanserna anført föreslogs att ändringen skulle genomföras. Regeringen anförde att den vid utformningen av förslaget måste beakta de parlamentariska förutsättningar som råder. Regeringen bedömde att det vid den tiden inte fanns parlamentariskt stöd för ett förslag som inte var i enlighet med den politiska överenskommelsen (a. prop. s. 33).

4.2 Utredning avseende polisens behov av underrättelser om utländska förhållanden

4.2.1 Utredningen Underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov

Regeringen beslutade den 9 oktober 2008 att uppdra åt en särskild utredare att kartlägga Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behov av underrättelser om utländska förhållanden genom signalspaning, utreda hur behovet skulle kunna tillgodoses på ett rättssäkert och effektivt sätt samt lämna fullständiga författningsförslag (dir. 2008:120).

I direktiven anfördes att Försvarets radioanstalt i hög grad bidragit till underrättelseinhämtningen om utländska förhållanden när det gäller bl.a. internationell terrorism, annan grov gränsöverskridande brottslighet och främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen. Underrättelser som inhämtats inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten har rapporterats till Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen och utgjort ett viktigt underlag för myndigheternas verksamhet. Den politiska överenskommelse som träffats under hösten 2008 och som innebär att endast regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten ska kunna inrikta Försvarets radioanstalts signalspaning, väcker frågor om hur Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behov av underrättelser om utländska förhållanden när det gäller bl.a. internationell terrorism, annan grov gränsöverskridande brottslighet och främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen ska kunna tillgodoses.

4.2.2 Betänkandets förslag

Utredningen, som antog namnet Utredningen om under rättelseinhämtning för vissa polisiära behov, lämnade i juli 2009 betänkandet Signalspaning för polisiära behov (SOU 2009:66).

I betänkandet föreslås en ny lag om signalspaning för polisens behov avseende utrikes förhållanden.

Enligt förslaget ska metoden signalspaning, både i etern och i tråd, som huvudregel inte vara tillåten för polisen att använda. Metoden ska dock kunna tillåtas för både Säkerhetspolisen och öppna polisen efter tillstånd från domstol och under vissa förutsättningar som skiljer sig åt för signalspaning i etern respektive i tråd.

Signalspaning i etern ska, enligt förslaget, få användas av både Säkerhetspolisen och den öppna polisen i syfte att avslöja och utreda eller förhindra brott för vilket är föreskrivet fängelse i två år eller däröver. Därutöver ska Säkerhetspolisen medges rätt att använda signalspaning i etern i syfte att motverka bl.a. olovlig underrättelseverksamhet och andra hot mot rikets säkerhet, utveckling och spridning av massförstörelsevapen, internationell terrorism och annan grov organiserad brottslighet.

För signalspaning i tråd föreslås mer restriktiva förutsättningar. Metoden ska få användas av både Säkerhetspolisen och öppna polisen i en förundersökning mot den som är skäligen misstänkt för brott om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen. För brottet får inte vara föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Signalspaningen får dock även avse dels försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om sådan gärning är belagd med straff, dels annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år.

Signalspaning i tråd ska även få användas av både Säkerhetspolisen och öppna polisen på underrättelsestadiet, alltså utanför en förundersökning, om det finns särskild anledning att anta att en person kommer att utöva sådan brottslig verksamhet som avses i 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Därutöver ska, i likhet med vad som föreskrivs för signalspaning i etern, Säkerhetspolisen ha möjlighet att i underrättelseverksamhet använda metoden för att inhämta underrättelser om olovlig underrättelseverksamhet och andra hot mot rikets säkerhet, utveckling och spridning av massförstörelsevapen, internationell terrorism och annan grov organiserad brottslighet. När det gäller grov organiserad brottslighet krävs dock att den utgör ett hot mot det demokratiska systemet i Sverige eller mot rättssystemet här för att metoden ska få användas.

I syfte att avgränsa tillämpningsområdet föreslås att signalspaning i tråd endast får avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör. Vidare föreslås att signalspaningen inte ska få avse signaler mellan en sändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige. Den sistnämnda avgränsningen föreslås gälla för signalspaning i såväl etern som tråd. Om sådana signaler ändå skulle komma att inhämtas ska uppgifterna omedelbart förstöras.

4.2.3 Säkerhetspolisens verksamhet

I betänkandet (s. 78 ff.) lämnas följande redogörelse för Säkerhetspolisens uppdrag och verksamhet.

”En i allt väsentligt brottsförebyggande verksamhet

Säkerhetspolisens uppdrag är att avslöja brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Säkerhetspolisen utgör en del av den svenska polisen och i uppdraget ingår att utreda brott. Myndigheten har för att fullgöra den delen av uppdraget polisiära befogenheter.

Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens verksamhet är emellertid att i egenskap av Sveriges säkerhetstjänst skydda den centrala statsledningen, bedriva säkerhetsskyddsarbete, samt förhindra brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. Verksamheten inriktas efter de hotbilder som finns mot personer eller företeelser som Säkerhetspolisen har i uppdrag att skydda. Hotbilderna bestäms utifrån en

bedömning av dels vilken avsikt olika aktörer har att begå brott eller annars orsaka skada, dels vilken förmåga dessa aktörer har att genomföra sina intentioner. Säkerhetspolisen kan med stöd av dessa hotbilder vidta sådana åtgärder att brottslig verksamhet förhindras eller avbryts.

För att skapa en grund för den typ av bedömningar som beskrivs ovan bedriver Säkerhetspolisen säkerhetsunderrättelsetjänst. I underrättelseverksamheten inhämtas information genom olika metoder och från olika källor, t.ex. från öppna källor som är tillgängliga för envar (OSINT – Open Source Intelligence) och från personer (HUMINT – Human Intelligence). Signalspaning (SIGINT – Signal Intelligence) är exempel på ytterligare en sådan metod.

Utmärkande för den typ av säkerhetshotande verksamhet som Säkerhetspolisen har att motverka är att det sällan rör sig om företeelser eller händelser som Säkerhetspolisen uppmärksammas på utifrån, exempelvis genom en anmälan. Säkerhetspolisen har i stället att med egna resurser uppdaga säkerhetshotande verksamhet genom inhämtning av underrättelser.

Verksamhetsområden

Följande verksamhetsområden inom Säkerhetspolisen har särskild relevans i detta sammanhang:

Inom *kontraspionaget* arbetar Säkerhetspolisen med att avslöja spioneri och olovlig underrättelseverksamhet i Sverige. Arbetet bedrivs i huvudsak genom underrättelsearbete som syftar till att inhämta information för att kunna vidta skyddsåtgärder och avslöja eventuella brott. För det fall ett brott avslöjas har Säkerhetspolisen ansvaret att under en åklagares ledning bedriva utredningsarbetet.

Säkerhetspolisen bedriver även *kontraterrorism*. Myndigheten har ansvar för terrorismbekämpningen i Sverige och arbetar framför allt förebyggande genom att förhindra terrorattentat i Sverige eller mot svenska intressen. Uppdraget omfattar vidare att förhindra att terrorattentat utomlands planeras i eller på annat stöds från Sverige. Om ett terrorattentat skulle inträffa i Sverige har Säkerhetspolisen ansvaret för att under en åklagares ledning bedriva utredningsarbetet. Säkerhetspolisen deltar på grund av internationella överenskommelser i det internationella samarbetet mot terrorism och bistår

andra länder i deras förebyggande verksamhet och i deras utredningsverksamhet.

Inom *författningsskyddet* arbetar Säkerhetspolisen med att förebygga och avslöja verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång förändra Sveriges statsskick, påverka myndigheters eller politiska organs beslutsfattande eller hindra medborgare från att utöva sina grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Säkerhetspolisen kartlägger och analyserar hot mot samhällsviktiga anläggningar samt kartlägger och motverkar svenska extremistmiljöer som kan utgöra ett hot mot demokratin. Arbetet bedrivs i nära samarbete med landets polismyndigheter. Relativt ny är Säkerhetspolisens inriktning mot s.k. otillåten påverkan, dvs. att kartlägga och motverka trakasserier, hot, våld och korruption som syftar till att påverka förtroendevalda politiker, anställda inom rättsväsendet och företrädare för den fria debatten. Verksamheten är i den delen bl.a. inriktad mot den grova organiserade brottsligheten. Även om det förekommer att Säkerhetspolisen bedriver utredningsarbete med anledning av brott på detta område, består uppdraget i huvudsak av att bistå den vanliga polisen i deras brottsutredningsarbete med sakkunskap och analyser.

Säkerhetspolisen deltar vidare i det s.k. *icke-spridningsarbetet*, dvs. åtgärder som syftar till att förhindra spridning, produktion och anskaffning av massförstörelsevapen. Arbetet går främst ut på att förhindra att kunskaper, produkter, ämnen eller mikroorganismer förs från eller via Sverige till aktörer som har för avsikt att anskaffa eller vidareutveckla massförstörelsevapen eller deras bärare (dvs. missiler). En stor del av verksamheten handlar om informationsutbyte med såväl internationella organisationer som svenska företag.

Behovet av kunskap om utrikes förhållanden

De typer av hot som Säkerhetspolisen har i uppdrag att uppdaga och avstyra har inte sällan sitt ursprung i utlandet, eller har i vart fall kopplingar till utländska förhållanden. Som exempel kan nämnas att bakom spioneri och olovlig underrättelseverksamhet finns en främmande stat samt att terrorism och spridning av massförstörelsevapen båda är internationella företeelser. Den säkerhets-hotande verksamhet som Säkerhetspolisen har i uppdrag att motverka styrs således ofta av aktörer i andra länder.

Samtidigt som Säkerhetspolisens uppdrag nödvändiggör kunskap om utländska förhållanden saknar Säkerhetspolisen befogenheter att agera utanför landets gränser. Myndigheten kan därmed inte själv inhämta uppgifter på plats eller verka preventivt nära ursprunget till den säkerhetshotande verksamheten. I brist på sådana möjligheter blir det viktigt att ha en god uppfattning om de aktörer som initierar och styr verksamheten samt om deras kopplingar till utövare i Sverige.”

4.2.4 Rikskriminalpolisens verksamhet

I betänkandet lämnas vidare följande redogörelse för Rikskriminalpolisens uppdrag och verksamhet (s. 84 f.).

”Ansvarsområdet

Rikskriminalpolisen är en del av Rikspolisstyrelsen och har, såvitt här är av intresse, ett övergripande ansvar för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten.

Den verksamhet som Rikskriminalpolisen bedriver med avseende på den grova organiserade brottsligheten är organiserad vid kriminalpolisenheten. I enheten ingår bl.a. en sektion för kriminalunderrettelsetjänst och analys, en spaningssektion samt en utredningssektion.

Verksamheten är inriktad mot narkotikabrott, illegal invandring, människosmuggling, penningtvätt, miljöbrott, barnpornografi och gängkriminalitet.

Rikskriminalpolisen bedriver i viss utsträckning egna brottsutredningar, men stöder i övrigt lokala polismyndigheter samt utländska och internationella brottsbekämpande organ. Organisationen har särskilt i uppdrag att stödja bekämpningen av brottslighet som är av allvarlig beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning.

Rikskriminalpolisen är den organisation inom den vanliga polisen som har inriktat Försvarets radioanstalts signalspaning och har

därmed stått som såväl beställare som mottagare gentemot Försvarets radioanstalt.

Behovet av signalspaning

Rikskriminalpolisen har inriktat Försvarets radioanstalts signalspaning i en tämligen begränsad omfattning. I de fall signalspaning har använts rör det sig i allt väsentligt om ärenden som har koppling till grov organiserad brottslighet av systemhotande karaktär. Det kan exempelvis röra sig om verksamhet som syftar till att förhindra att vapen från utlandet tillförs gängkriminaliteten i Sverige. En sådan verksamhet kan kräva att information inhämtas utanför Sverige i områden där annan form av inhämtning än signalspaning är svår att använda.

På samma sätt som gäller avseende Säkerhetspolisen får Rikskriminalpolisen också regelbundet tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt av mer strategisk natur. Den typen av information är således inte resultatet av en specifik inriktning från Rikskriminalpolisen, utan utgör information som Försvarets radioanstalt i övrigt har inhämtat inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten och som bedöms vara av intresse för Rikskriminalpolisen.”

4.2.5 Polisens behov av signalspaning

I betänkandet görs bedömningen att det inom polisen finns ett behov av att använda signalspaning som en inhämtningsmetod bland flera, men att behovet skiljer sig åt mellan Säkerhetspolisen och den övriga polisen. Skälen för bedömningen utvecklas i betänkandet enligt följande (s. 103 ff.).

”Inledande synpunkter

Frågan om polisen har behov av signalspaning eller inte är naturligtvis ytterst en fråga om vilken ambitionsnivå som ska gälla i polisens verksamhet. Ju större krav på resultat i den brotts-

förebyggande och brottsutredande verksamheten, desto större är polisens behov av resurser och effektiva verktyg.

Signalspaning har använts inom polisen sedan 1940-talet. Tekniken har förändrats över tid liksom inriktningen av spaningen. Så har exempelvis spaningen på polisens uppdrag mot den s.k. agent-radiotrafiken sedan några år upphört (...), medan annan typ av signalspaning har utvecklats. I Sverige och dess närhet spelar teknikutvecklingen en avgörande betydelse för polisens behov av signalspaning. Den signalspaning som bedrivits hittills har utslutande rört sig om spaning i etern. I takt med att en allt större del av trafiken sker i tråd har signalspaning i etern efter hand minskat i betydelse. Frågan om spaning i tråd är ny och nyttan av en sådan spaning därmed givetvis svårbedömd.

En redogörelse för polisens behov av signalspaning blir därför tudelad. Såvitt gäller den spaning i etern som bedrivits i flera årtionden handlar det i första hand om en bedömning av vilken förmåga som går förlorad om polisen fortsättningsvis inte ska kunna använda sig av den typen av spaning. När det gäller signalspaning i tråd rör det sig om en eventuell ny befogenhet och bedömningen måste göras kring en förväntad nytta med den typen av spaning.

Samtidigt skulle en återgång till den tidigare ordningen, dvs. att återskapa en möjlighet för polisen att signalspana i etern, i praktiken innebära en försämrad förmåga för polisen i takt med att den eterburna trafiken minskar till förmån för trådbunden trafik. På samma sätt kan en befogenhet för polisen att signalspana i tråd – en befogenhet som polisen hittills inte haft – inte enbart ses som en ökning av polisens förmåga jämfört med tidigare. En sådan ny befogenhet skulle till en del enbart svara mot den tidigare förmåga polisen hade genom signalspaning i etern.

Det kan tilläggas att inte i något av de länder jag studerat inom ramen för utredningsuppdraget står ländernas säkerhetstjänster och polisorganisationer helt utan möjlighet att erhålla information som inhämtats genom signalspaning.

En inhämtningsmetod bland flera

Som framgått ovan (...) fyller signalspaningen inom polisen sin viktigaste funktion som en inhämtningsmetod bland flera inom den säkerhetsunderrättelseverksamhet som bedrivs vid Säkerhetspolisen. Vid sidan av andra inhämtningsmetoder, t.ex. mänskliga källor och traditionell spaning, ger signalspaningen möjlighet att bedöma hot och upptäcka eventuell brottslig verksamhet.

Signalspaningen har som en isolerad spaningsmetod sällan en avgörande betydelse i enskilda ärenden för vare sig Säkerhetspolisen eller den övriga polisen. Den information som kan framkomma genom signalspaning kan emellertid följas upp och kompletteras med annan typ av spaning eller med åtgärder inom ramen för en förundersökning. Därtill kan tips och uppslag som inkommer till polisen, t.ex. från källor eller samverkande myndigheter utomlands, följas upp genom signalspaning. Med den sammanlagda informationen kan misstankar om att det pågår brottslig verksamhet därefter antingen stärkas eller avfärdas. För det fall misstankarna stärks kan ofta en förundersökning inledas och, om förutsättningarna för det är uppfyllda, straffprocessuella tvångsmedel användas. På samma sätt kan misstankar om eventuell säkerhetshotande verksamhet avfärdas.

Betydelsen av signalspaning som ett komplement till andra spaningsinsatser är i detta avseende stor. Den information som kan inhämtas genom signalspaning kan inte inhämtas med samma kvalitet på annat sätt.

Behovet av kunskap om utrikes förhållanden

Säkerhetspolisens verksamhet avser till stor del utrikes förhållanden. De brott som myndigheten har att förebygga och uppdaga har ofta sin grund utomlands, t.ex. en hos främmande makt eller en organisation med säte utomlands. För att kunna kartlägga den typen av brottslighet krävs kunskaper om utrikes förhållanden.

Varken Säkerhetspolisen eller den övriga polisen har några befogenheter att bedriva polisverksamhet utanför landets gränser. Kunskapen om utrikes förhållanden måste därmed tillgodoses på annat sätt. Ett sätt är att samverka med myndigheter i andra länder, vilket också förekommer. Ett sådant utbyte har självfallet sina

begränsningar dels i fråga om det urval av information som en svensk myndighet kan få tillgång till, dels i fråga om tillförlitligheten i informationen.

Användningen av signalspaning, såvitt gäller den fjärrspaning som Försvarets radioanstalt har bedrivit på uppdrag av polisen, har syftat till att täcka delar av polisens behov av kunskap om utrikes förhållanden. Signalspaningen är ett sätt att på egen begäran – och med svenska myndigheters underrättelsebehov för ögonen – få tillgång till förstahandsinformation om utländska förhållanden av betydelse för polisens uppdrag.

Det råder ingen tvekan om att Säkerhetspolisen och övriga polisen är beroende av kunskap om utrikes förhållanden för att fullgöra sitt uppdrag. Signalspaning framstår som ett viktigt instrument för att tillgodose det behovet. Tillgången till förstahandsinformation och möjligheten att inrikta inhämtningen efter egna behov är viktiga faktorer som talar för att polisen ska ha fortsatt tillgång till signalspaning.

Betydelsen av signalspaning inom underrättelseverksamheten

Signalspaning har inom både Säkerhetspolisen och den övriga polisen framför allt använts som en inhämtningsmetod inom ramen för säkerhetsunderrättelseverksamheten och kriminalunderrättelseverksamheten.

Säkerhetspolisens verksamhet är till sin största del brottsförebyggande. Den brottslighet myndigheten har i uppdrag att motverka och bekämpa sker i det dolda. En väsentlig del av uppdraget är därför att genom underrättelseverksamhet undersöka om någon, t.ex. en främmande makt eller internationell organisation, har avsikten och förmågan att begå brott i syfte att skada Sverige eller svenska intressen. Om så skulle visa sig vara fallet ska hotet identifieras och motåtgärder sättas in.

Signalspaning har visat vara en värdefull inhämtningsmetod i underrättelsearbetet. Genom signalspaning har exempelvis utländska organisationers utbredning och kommunikationsmönster kunnat kartläggas och analyseras. För det fall information från exempelvis signalspaning ger vid handen att organisationen i fråga har intressen

riktade mot Sverige kan underrättelseinhämtningen breddas och fördjupas.

Betydelsen av signalspaning inom utredningsverksamheten

Som framgår (...) är det inte möjligt för Försvarets radioanstalt att bistå polisen med signalspaning inom ramen för en förundersökning.

Som beskrivits ovan är det heller inte inom brottsutredningsverksamheten som signalspaningen har sin stora betydelse. Det finns emellertid situationer där signalspaningen även inom den brottsutredande verksamheten skulle kunna utgöra en värdefull metod, framför allt som ett komplement till hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Det kan exempelvis röra sig om situationer där en känd teleadress saknas. Vidare kan det röra sig om situationer där en hemlig teleavlyssning inte kan verkställas därför att den person som ska avlyssnas befinner sig i ett land där den hemliga teleavlyssningen inte går att verkställa med stöd av det landets myndigheter.”

4.3 Hearingen

Betänkandet Signalspaning för polisiära behov har inte remitterats. Justitiedepartementet höll emellertid den 30 september 2009 en hearing där inbjudna deltagare från berörda myndigheter och organisationer gavs tillfälle att lämna synpunkter på vissa grundläggande frågor i betänkandet.

Vid mötet behandlades den föreslagna gränsdragningen för polisens möjligheter att använda sig av signalspaning, både vad gäller Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Bl.a. diskuterades för vilka syften och under vilka förutsättningar Säkerhetspolisen respektive den öppna polisen bör få använda sig av signalspaning.

Vid hearingen framkom att det finns en relativt samstämmig uppfattning om att i vart fall Säkerhetspolisen samt, enligt vissa deltagares uppfattning, Rikskriminalpolisen, i viss utsträckning bör ha en möjlighet att få tillgång till uppgifter som har inhämtats genom signalspaning. Emellertid framfördes också att vissa delar av förslaget bedöms som alltför långtgående och att det finns ett

behov av en närmare analys av delar av förslaget. Särskilt framfördes synpunkten att förslaget om att signalspaning ska kunna användas även i förundersökningar skulle behöva analyseras ytterligare.

4.4 Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov?

4.4.1 Uppdraget

Den 3 mars 2010 beslutade justitieministern att uppdra åt en utredare att biträda Justitiedepartementet med att ta fram ett kompletterande underlag om signalspaning för polisiära behov (Ju 2010:B).

Det kompletterande underlaget skulle bestå i en analys av olika sätt att verkställa inhämtning av information genom signalspaning för att tillgodose polisens behov. I uppdraget ingick att närmare analysera de olika alternativ som lämnas i betänkandet Signalspaning för polisiära behov. Utredaren skulle i sin redovisning presentera ett alternativ med ett fristående organ för att utföra uppgiften och ett alternativ där en fristående del byggs upp inom Försvarets radioanstalt. Utgångspunkten för uppdraget angavs vara de förslag som hade lämnats i betänkandet, men att signalspaning huvudsakligen skulle kunna ske för att tillgodose polisens behov av information inom ramen för underrättelseverksamhet.

4.4.2 Promemorian Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov

Utredaren har redovisat sina ställningstaganden i promemorian Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov. I promemorian behandlas frågan om hur inhämtning av information genom signalspaning avseende utländska förhållanden för att tillgodose

polisens behov ska organiseras, för det fall polisen på nytt får tillgång till sådan spaning.

De alternativ som närmare övervägs och analyseras i promemorian är inhämtning genom

- Försvarets radioanstalt i dess befintliga organisation,
- en ny, fristående del inom Försvarets radioanstalt,
- en organisation inom polisen,
- en ny, fristående myndighet, samt
- samarbete med utländska myndigheter.

Överväganden och förslag

Utredaren gör bedömningen att, om polisen på nytt ska få tillgång till signalspaning, den bör utföras av Försvarets radioanstalt inom ramen för myndighetens befintliga organisation och etablerade arbetssätt. Skälen för bedömningen utvecklas utförligt i promemorian. Utredaren anför bl.a. följande när det gäller för- och nackdelar med de olika alternativen (s. 9 ff.).

”För- och nackdelar med att signalspaning utförs av Försvarets radioanstalt respektive ett i förhållande till denna fristående organ

För det fall signalspaningen organiseras inom Försvarets radioanstalt kan den mycket komplexa och resurskrävande ”signalspaningsmaskin” som redan finns vid myndigheten användas även för polisens behov. Att bygga upp ytterligare en sådan maskin, vilket krävs om signalspaningen ska bedrivas i en separat organisation, är mycket kostsamt och tidskrävande. Enligt bedömningar vid Försvarets radioanstalt skulle kostnaderna för att bygga upp en ny signalspaningsorganisation initialt överstiga myndighetens budget för 2010 på 695 miljoner kr och följande år minska något. Det skulle vidare sannolikt ta lång tid innan en fristående organisation utvecklat sådan kapacitet att den kan leverera användbar information till uppdragsgivarna. Därtill kommer svårigheterna att i ett land av

Sveriges storlek rekrytera den specifika kompetens som krävs för bedrivande av en effektiv signalspaning. Mot bakgrund av att Försvarets radioanstalt fram till helt nyligen utfört signalspaning för polisens räkning är det min bedömning att myndigheten relativt snabbt efter det att nödvändiga regelverk trätt i kraft skulle kunna återuppta verksamheten utan att det krävs något större resurstillskott. Ett system med två separata signalspaningsorganisationer riskerar också att skada det förtroende som Försvarets radioanstalt byggt upp med signalspaningsorganisationer i andra länder. Detta samarbete, som utvecklats under lång tid, har stor betydelse för svensk signalspaning och en separat signalspaningsorganisation för polisiära behov kan riskera att bli en udda företeelse internationellt.

En tänkbar fördel som finns med att organisera en fristående signalspaning inom polisen är att det skulle kunna underlätta möjligheterna att styra inhämtningen för polisiära behov genom att funktionerna för inhämtning och analys finns inom samma organisation. En sådan organisatorisk lösning skulle dock kunna leda till kritik på grund av risken för intrång i den personliga integriteten eftersom polisen därigenom rent faktiskt får tillgång till all trafik som befordras i den signalbärare som omfattas av domstolens tillstånd, dvs. även s.k. överskottsinformation. Om uppgiften att verkställa signalspaning för polisens behov i stället läggs på Försvarets radioanstalt skapas ett system som förhindrar att polisen får del av annan information än den som lämnas i myndighetens rapportering. Några integritetsskyddsskäl som talar mot att polisens signalspaning sköts av Försvarets radioanstalt har jag inte funnit.

Inte någon av de organisationer som är närmast berörda av förslagen i promemorian har ansett det motiverat att bygga upp en separat signalspaningsorganisation för polisiära behov, utan förordat att uppgiften läggs på Försvarets radioanstalt. Sammantaget anser jag därför att de skäl som talar för att låta Försvarets radioanstalt utföra signalspaning för polisens behov väger klart tyngre än de skäl som kan finnas för att organisera signalspaningen i ett fristående organ, inom eller utanför polisen.

För- och nackdelar med att bygga upp en fristående del för polisens behov inom Försvarets radioanstalt

När det därefter gäller frågan om signalspaningen för polisens behov ska organiseras inom ramen för den befintliga verksamheten vid Försvarets radioanstalt eller som en fristående del inom myndigheten har det förstnämnda alternativet sådana resurs-, kvalitets- och effektivitetsmässiga fördelar som inte kan uppnås genom att inrätta en särskild polisavdelning inom myndigheten.

Enligt Försvarets radioanstalt skulle den dubblering av resurser, som en lösning med en särskild polisavdelning kräver, bli kostsam och inte påtagligt skilja sig från att bygga upp en ny signalspaningsorganisation utanför Försvarets radioanstalt. De huvudsakliga skälen för min bedömning är dock av annan art. Det finns inte längre någon klar gräns mellan polisiära och andra underrättelsebehov. För att få fram ett så fullständigt underrättelseunderlag som möjligt är det ofta nödvändigt att väga samman information som inhämtats från olika underrättelseområden. Försvarets radioanstalt har sedan lång tid anpassat arbetsformer och arbetssätt till detta förhållande vilket ligger helt i linje med de tankegångar som Underrättelsekommittén (SOU 1999:37) och Utredningen om översyn av Försvarets radioanstalt (SOU 2003:30) gett uttryck för. Mot att inrätta en särskild polisavdelning talar även erfarenheterna från den sammanslagning som gjordes av de civila och militära avdelningarna vid Försvarets radioanstalt redan på 1990-talet. Att skapa en särskild organisationsenhet inom Försvarets radioanstalt för att tillgodose de polisiära behoven skulle alltså, förutom att vara kostsamt, innebära en återgång till ett föråldrat synsätt som skulle strida mot den erfarenhet som finns om moderna hotbilder samt om arbetsformer och arbetssätt. Det bör också beaktas att Försvarets radioanstalt fram till helt nyligen bedrev signalspaning för polisens räkning inom ramen för den befintliga verksamheten.

Inhämtning av underrättelser genom nationellt och internationellt samarbete

Det tredje huvudalternativet som omfattas av mitt uppdrag är att undersöka i vad mån information som kan fås genom samarbete med utländska myndigheter kan ersätta information som kan fås genom signalspaning. Jag har breddat underlaget genom att kortfattat redogöra för det samarbete som Säkerhetspolisen och

Rikskriminalpolisen bedriver på nationell respektive internationell nivå, oberoende av vad den information som kan fås genom samarbete grundar sig på eftersom mottagaren sällan känner till om informationen kommer från signalspaning eller inte. Det står klart att information från nationellt och internationellt samarbete, oavsett om informationen härrör från signalspaning eller någon annan källa, utgör en viktig del i Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens underrättelsearbete. Polisorganisationerna är dock ense om att detta samarbete inte kan ersätta inhämtning som sker genom svensk signalspaning. Företrädare för Försvarets radioanstalt har uttryckt samma uppfattning. När det gäller information som härrör från det internationella samarbetet måste den bedömas med försiktighet och kan vara svår att värdera, bl.a. eftersom svensk polis saknar kännedom om under vilka förhållanden och med vilka metoder informationen inhämtats samt vilka prioriteringar och intressen som varit styrande för den samarbetande partners behov. Det gör att information som fås genom sådant samarbete ofta är mera osäker än den som fås genom signalspaning. Signalspaning är vidare en unik inhämtningsmetod genom att den möjliggör en snabb och riktad inhämtning av förstahandsinformation. Den kan också vara ett viktigt sätt att kontrollera tillförlitligheten av information som polisen fått genom internationellt samarbete. Jag gör bedömningen att information som kan fås genom nationellt och/eller internationellt samarbete inte kan ersätta svensk signalspaning som underrättelsekälla för polisens behov.”

4.5 Förvarsutskottets betänkande över regeringens årliga skrivelse om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Riksdagen behandlade i mars 2011 regeringens årliga skrivelse Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (skr. 2010/11:41) och beslutade att lägga skrivelsen till handlingarna (bet. 2010/11:FöU3, rskr. 2010/11:180).

Regeringens skrivelse behandlades i försvarsutskottet, som emellertid gav bl.a. justitieutskottet tillfälle att yttra sig över skrivelsen. Justitieutskottet anförde i sitt yttrande bl.a. följande. Det beslut som riksdagen fattade i oktober 2009 (bet.

2009/10:FöU3, rskr. 2009/10:3), vilket innebar att Försvarets radioanstalt endast fick bedriva signalspaning på beställning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten, omöjliggjorde i praktiken det stöd som Försvarets radioanstalt fram till dess hade lämnat till t.ex. Säkerhetspolisen och den öppna polisen. Justitieutskottet har inhämtat att Justitiedepartementets avsikt är att senare under våren 2011 remittera ett fullständigt lagförslag som reglerar bl.a. i vilken utsträckning polisen ska få tillgång till underrättelser som har inhämtats genom signalspaning och vilken myndighet som ska verkställa detta. Utskottet anser att det är angeläget att Säkerhetspolisens behov av information som har inhämtats genom signalspaning snarast tillgodoses. Samtidigt måste hänsyn tas till rättssäkerhets- och integritetsaspekter. Mot bakgrund av att ett fullständigt lagförslag som reglerar denna fråga är nära förestående anser utskottet att den beredning som pågår inom Regeringskansliet inte bör föregripas (2010/11:JuU4y).

I anslutning till frågan om polisens tillgång till signalspaning konstaterade försvarsutskottet liksom justitieutskottet att lagförslag om ytterligare reglering av tillgång till information från signalspaning avses beredas i Regeringskansliet under våren 2011. Utskottet kunde i det sammanhanget konstatera att det framförs behov från olika myndigheter, t.ex. polisen, om tillgång till sådan information. Utskottet ansåg liksom justitieutskottet att beredningen i Regeringskansliet inte bör föregripas.

4.6 Regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om skydd för den personliga integriteten

Av 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen (RF) följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. 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. Vidare följer av andra stycket samma paragraf, sedan den 1 januari 2011, att var och en gentemot det allmänna därutöver även är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Enligt vad som anges i förarbetena till den senare bestämmelsen avses med den enskildes personliga förhållanden skilda slag av information som är knuten till den enskildes person, t.ex. uppgifter om namn och andra personliga identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa och vandel (prop. 2009/10:80 s. 177).

Vid bedömningen av om en åtgärd innebär övervakning eller kartläggning i bestämmelsens mening är det åtgärdens effekter som är av avgörande betydelse, inte det huvudsakliga syftet med åtgärden. Med övervakning kan avses bl.a. kontinuerlig övervakning av enskilda efter tillstånd till hemlig teleavlyssning, hemlig rumsavlyssning eller signalspaning (a. prop. s. 181).

Det utvidgade grundlagsskyddet för den personliga integriteten omfattar endast åtgärder som innebär betydande integritetsintrång. Vid bedömningen härav ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär (a. prop. s. 250).

Integritetsskyddet enligt 2 kap. 6 § RF är inte absolut. Rättigheten får begränsas genom lag enligt de förutsättningar som anges i 2 kap. 20–25 §§ RF. Av 2 kap. 21 § RF följer att begränsningar i integritetsskyddet får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En sådan begränsning får inte 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 såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Den får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Sådan rättighetsinskränkande lagstiftning måste också vara förenlig med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen (2 kap. 19 § RF).

Av artikel 8.1 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) följer att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Med korrespondens avses olika former för att överföra meddelanden mellan individer. Meddelanden med hjälp av telefon, telefax, radio och datorer omfattas av konventionens skydd (se Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2007, s. 344).

Skyddet för privat- och familjelivet enligt konventionen får begränsas endast med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2). Av Europadomstolens praxis följer att nödvändighetskravet innebär att åtgärden ska vara påkallad med hänsyn till ett angeläget samhälleligt behov ("pressing social need").

Både 2 kap. 21 § RF och artikel 8 i Europakonventionen innehåller således en uttrycklig proportionalitetsprincip av innebörd att rättighetsinskränkande lagstiftning aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. För att rätt kunna bedöma proportionaliteten av en viss åtgärd krävs kännedom både om behovet och de positiva effekterna av åtgärden i fråga och om de motstående intressena och åtgärdens negativa effekter för dessa (se SOU 2007:22 s. 449).

4.7 Överväganden och förslag

4.7.1 Polisens tillgång till signalspaning

Bedömning: Säkerhetspolisen och den öppna polisen genom Rikskriminalpolisen har ett stort behov av att få tillgång till uppgifter som inhämtats genom signalspaning. Det är angeläget att detta behov snarast kan tillgodoses på ett sätt som bedöms godtagbart med hänsyn till rättssäkerhets- och integritets-skyddsintressen.

Enligt den uppfattning som redovisas i betänkandet Signalspaning för polisiära behov har både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ett omfattande behov av information om utländska förhållanden för att kunna fullgöra sina uppdrag. Signalspaning har tidigare varit en mycket värdefull metod för inhämtning av sådan information, eftersom den inte kan inhämtas med samma kvalitet på annat sätt. Behovet av signalspaning för att inhämta uppgifter om utländska förhållanden finns, enligt den bedömning som görs i betänkandet, i första hand i den verksamhet som syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet (underrättelseverksamhet) men även i viss utsträckning i den brottsutredande verksamheten.

Vid Justitiedepartementets hearing i september 2009, då vissa grundläggande frågor kring förslagen i betänkandet diskuterades, uttrycktes den relativt samstämmiga uppfattningen att i vart fall Säkerhetspolisen, samt enligt vissa deltagare Rikskriminalpolisen, i sin underrättelseverksamhet har ett stort behov av tillgång till uppgifter som har inhämtats genom signalspaning. Även justitieutskottet har i sitt yttrande till försvarsutskottet med anledning av regeringens årliga skrivelse om signalspaning för 2010 i januari 2011 uttryckt att det är angeläget att Säkerhetspolisens behov av information som har inhämtats genom signalspaning snarast tillgodoses (2010/11:JuU4y).

När det gäller Säkerhetspolisen är dess uppgift att förebygga, avslöja och bekämpa sådan allvarlig brottslighet – däribland terrorism och brott mot rikets säkerhet – som utgör direkta hot mot Sverige och det svenska samhället. Brottsligheten äventyrar stora samhällsvärden, utgör hot mot enskilda människors liv och hälsa och kan, om brotten fullbordas, få mycket omfattande konsekvenser.

Under hösten 2010 har det sammantagna terrorhotet mot Sverige reviderats från lågt till förhöjt, dvs. från två till tre på en femgradig skala. Den förändrade hotnivån baseras på under rättelseinformation om förändrad aktivitet inom vissa miljöer i Sverige, aktiviteter som bedöms vara riktade mot Sverige (skr. 2010/11:39 s. 6).

I december 2010 utfördes i Sverige ett attentat där en man beväpnad med ett flertal sprängladdningar befann sig i närheten av Drottninggatan i centrala Stockholm. Mannen avled då en av sprängladdningarna utlöstes. Några personer skadades lindrigt men ingen utom gärningsmannen omkom. Händelsen utreds av Säkerhetspolisen som ett misstänkt terroristbrott. Flera bedömare har uttalat att om samtliga sprängladdningar hade utlösts skulle detta ha kunnat orsaka mycket stora personella och materiella skador.

Sverige måste ha förmåga att värja sig mot terrorism, spionage och författningshotande verksamhet. I det ligger att åtgärder måste kunna vidtas för att förebygga och förhindra att sådan brottslighet planeras och genomförs. Behovet av ett effektivt underrättelsearbete är därför här särskilt tydligt, vilket också har kommit till uttryck genom att Säkerhetspolisens uppdrag är inriktat på att förebygga och förhindra sådan brottslig verksamhet.

I Säkerhetspolisens uppdrag ingår också att motverka spridning av massförstörelsevapen. I den delen har Säkerhetspolisen en viktig del i Sveriges internationella ansvar för att verka för nedrustning och förhindrande av ytterligare spridning av massförstörelsevapen. Att detta är en viktig uppgift för Sverige betonades särskilt i regeringsförklaringen 2010. Även i detta

arbete finns ett stort behov av en effektiv underrättelseinhämtning, särskilt när det gäller uppgifter om utländska förhållanden.

Under ärendets beredning i Regeringskansliet har Rikskriminalpolisen inkommit med en skrivelse med kompletterande uppgifter angående behovet av signalspaning i dess verksamhet (Ju2009/6098/L4). Av skrivelsen framgår bl.a. följande. Rikskriminalpolisen arbetar särskilt med att förebygga och förhindra grov organiserad brottslighet. Det rör sig bl.a. om internationell kriminalitet av stor omfattning och kvalificerad art som t.ex. handel med vapen, droger eller människor. Hos vissa kriminella nätverk finns både en avsikt och en förmåga att skada och störa grundläggande demokratiska processer, såsom verkställandet av politiska beslut och, i viss mån, den fria debatten. Arbetet med att bekämpa sådan grov organiserad brottslighet är i stor utsträckning underrättelsestyrt och kräver att Rikskriminalpolisen har kunskap om tendenser, om var kriminella nätverk finns och bedriver sin verksamhet, om vilken brottslighet nätverken är inriktade på, om vilka som ingår i nätverken, m.m. Arbetet kräver uthållighet under lång tid. Rikskriminalpolisen kan många gånger inte själv inhämta uppgifter på plats i annat land eller verka tillräckligt preventivt nära ursprunget till den brottsliga verksamheten. Det är ofta omöjligt att få nödvändiga uppgifter från myndigheterna i det aktuella landet. I det perspektivet är underrättelser från signalspaning en mycket viktig kunskapskälla och en unik metod som kan vara direkt avgörande för framgång i arbetet. Under 2000-talet hade Rikskriminalpolisen samarbete med Försvarets radioanstalt i ett antal större underrättelseprojekt där värdefull information lämnades.

Det är av största vikt att förebygga sådan grov organiserad brottslighet som kan hota grundläggande samhällsintressen. Åtgärder måste kunna vidtas för att förhindra att sådan brottslighet planeras och genomförs och att internationella, kriminella nätverk som ägnar sig åt denna typ av samhällshotande brottslighet får fäste i Sverige. Behovet av ett effektivt

underrättelsearbete är därför tydligt även avseende denna typ av grov organiserad brottslig verksamhet.

Sammanfattningsvis görs mot denna bakgrund bedömningen att såväl Säkerhetspolisen som Rikskriminalpolisen har ett stort behov av att i sin underrättelseverksamhet åter få tillgång till uppgifter om utländska förhållanden som inhämtats genom signalspaning. Det är angeläget att det behov som finns tillgodoses så snart som möjligt. Samtidigt finns det starka motstående intressen att ta hänsyn till i sammanhanget. Lagstiftning som tillåter signalspaning i tråd måste vara förenlig med RF:s och Europakonventionens bestämmelser om skydd för enskildas integritet. Hur ett sådant lagförslag bör utformas övervägs närmare i avsnitt 4.7.3.

4.7.2 Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov?

Bedömning: Signalspaningen bör utföras av Försvarets radioanstalt inom ramen för myndighetens nuvarande organisation.

Både i betänkandet Signalspaning för polisiära behov och i promemorian Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov föreslås att signalspaning ska utföras av Försvarets radioanstalt inom ramen för myndighetens nuvarande organisation.

Signalspaning är en mycket komplex verksamhet. Att driftsätta en ny signalspaningsorganisation skulle ta avsevärd tid. I en uppbyggnadsfas skulle krävas bl.a. lämpliga lokaler och etablering av såväl säkerhetsskydd som teknisk infrastruktur, uppbyggnad och installation av tekniska system samt rekrytering av lämplig personal och kompetensuppbyggnad. Det skulle därför sannolikt ta många år innan en ny organisation har kapacitet att leverera information av godtagbar kvalitet. Om uppgiften däremot skulle läggas på Försvarets radioanstalt inom ramen för myndighetens nuvarande organisation skulle verksamheten i princip kunna komma igång omedelbart.

Det skulle vidare vara mycket svårt att rekrytera erforderlig specialistkompetens till ytterligare ett signalspaningsorgan i ett land av Sveriges storlek. Vid Försvarets radioanstalt finns unik spetskompetens inom en rad olika områden, bl.a. avseende kryptologi, språk och teknik som är nödvändig för att bygga upp och bedriva en effektiv signalspaningsverksamhet.

Det skulle dessutom vara svårt att skapa förtroende från omvärlden för ännu en signalspaningsorganisation i Sverige. Det samarbete som Försvarets radioanstalt bedriver med utländska signalspaningsorganisationer har stor betydelse för svensk signalspaning. Två separata signalspaningsorganisationer skulle riskera att bli en udda företeelse internationellt och sannolikt orsaka praktiska problem i samarbetet med utländska signalspaningsorganisationer.

Signalspaning är också en mycket resurskrävande verksamhet. Den initiala kostnaden för att bygga upp ytterligare en signalspaningsorganisation har av företrädare för Försvarets radioanstalt uppskattats till närmare en miljard kronor. Den årliga kostnaden för att driva och vidareutveckla verksamheten har bedömts uppgå till ca en halv miljard kronor. Kostnaderna skulle enligt bedömningen i promemorian Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov endast bli något lägre om en ny, separat signalspaningsavdelning skulle byggas upp inom Försvarets radioanstalt. Om uppgiften däremot skulle läggas på Försvarets radioanstalt inom ramen för myndighetens nuvarande organisation är bedömningen i den angivna promemorian att detta inte skulle föranleda behov av några större resurstillskott, dock med reservation för att kostnaderna kan komma att påverkas av hur regelverket utformas.

Samtliga dessa argument talar starkt mot att låta signalspaning för polisiära behov utföras av någon annan än Försvarets radioanstalt. Argumenten talar även mot att inrätta en separat avdelning för polisens signalspaning inom Försvarets radioanstalt. Den föreslagna lösningen bedöms heller inte ha några nackdelar från integritetsskyddssynpunkt. Tvärtom är det en fördel om signalspaningen utförs av ett annat organ än det som behöver

informationen i sin verksamhet. Det är också ur integritets-skyddsperspektiv angeläget att begränsa den aktuella typen av information till så få aktörer som möjligt, vilket talar mot att inrätta en ny myndighet. Sammanfattningsvis görs därför bedömningen att signalspaning för att tillgodose Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behov bör utföras vid Försvarets radioanstalt.

4.7.3 Hur ska Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens tillgång till signalspaning tillgodoses?

Förslag: Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Enligt den bedömning som gjorts ovan har både Säkerhetspolisen och den öppna polisen genom Rikskriminalpolisen ett stort behov av att få tillgång till information om utländska förhållanden som inhämtats genom signalspaning. Det har också bedömts att inhämtningen bör fullgöras av Försvarets radioanstalt inom ramen för myndighetens nuvarande organisation.

I betänkandet Signalspaning för polisiära behov föreslås, mot bakgrund av den bedömning som görs av behovet, en ny lag om signalspaning för polisens behov avseende utrikes förhållanden. Enligt förslaget ska signalspaning få ske i syfte att avslöja och utreda eller förhindra vissa brott. Syftet med signalspaningen ska även kunna vara att Säkerhetspolisen ska kunna motverka vissa företeelser, såsom främmande underrättelseverksamhet och internationell terrorism.

Ett sådant regelverk som det föreslagna är, på ett annat sätt än den möjlighet att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som tidigare fanns för polisen, anpassat efter den brottsbekämpande verksamhetens förutsättningar och behov. Syftet med inhämtningen föreslås i betänkandet vara just det som den brottsbekämpande verksamheten syftar till, nämligen

att förebygga, förhindra och utreda brott. Till skillnad mot vad som gäller i försvarsunderrättelseverksamheten föreslås i betänkandet att det ska vara tillåtet att inrikta signalspaningen i den brottsbekämpande verksamheten mot en viss fysisk person. Sökbegrepp direkt hänförliga till en enskild person föreslås få användas i större utsträckning än vad som gäller enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Samtidigt som förslaget i betänkandet är anpassat efter den brottsbekämpande verksamhetens förutsättningar aktualiserar det emellertid också en mängd komplicerade frågor, bl.a. om förhållandet till befintligt regelverk om straffprocessuella tvångsmedel, särskilt hemlig teleavlyssning, och internationellt rättsligt samarbete. Det krävs en betydligt mer djupgående analys innan den typ av förslag som redovisas i betänkandet kan leda till lagstiftning. Liknande synpunkter framfördes också vid den hearing som Justitiedepartementet höll i september 2009 beträffande förslagen i betänkandet.

Även om förslagen i betänkandet i nuläget inte bedöms genomförbara är det angeläget att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen så snart som möjligt ges tillgång till signalspaning för att få underrättelser om utländska förhållanden. Delgivning av information som inhämtats efter inriktning från andra, på sätt som kan ske idag, är inte tillräckligt. För att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ska kunna ha någon verklig nytta av information från signalspaning krävs att de ges möjlighet att påverka vilken information som hämtas in. Ett sätt skulle kunna vara att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen återigen ges möjlighet att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

I samband med att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet infördes ändrades mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten. Från att tidigare ha avsett att kartlägga *yttre militära hot mot landet* skulle verksamheten nu bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av *yttre hot mot landet*. Enligt det förslag till lag om signalspaning som då lämnades

skulle signalspaning kunna bedrivas i försvarsunderrättelseverksamhet, efter inriktning från vissa myndigheter. I förarbetena till lagändringarna gjordes bedömningen att förändringen av mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten innebar att de brottsförebyggande och brottsbekämpande myndigheterna, genom inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten, i allt väsentligt skulle komma att få tillgång till de underrättelser om yttre hot mot landet som behövs i deras verksamhet (prop. 2006/07:63 s. 49).

I tidigare sammanhang har alltså den bedömningen gjorts att polisens behov av underrättelser avseende utländska förhållanden skulle kunna tillgodoses inom försvarsunderrättelseverksamheten. När det gäller Säkerhetspolisen handlar behovet av uppgifter som inhämtats genom signalspaning om att kunna förebygga och förhindra terroristbrott och brott mot rikets säkerhet. Mycket talar för att Säkerhetspolisen, genom signalspaning som sker i syfte att kartlägga t.ex. strategiska förhållanden avseende internationell terrorism eller främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen, skulle få del av uppgifter som medför ett mervärde i dess underrättelseverksamhet. Detta trots att det i den lösningen ligger en väsentlig begränsning i förhållande till den brottsbekämpande verksamheten, eftersom signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet endast får användas för strategisk kartläggning. När det gäller Rikskriminalpolisen handlar behovet av uppgifter som inhämtats genom signalspaning om att kunna förebygga och förhindra viss särskilt allvarlig grov organiserad brottslighet med internationell koppling. Vad som får kartläggas genom signalspaning i denna del är endast sådan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen (1 § andra stycket 3 lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet). I förarbetena till bestämmelsen har angetts att detta kan vara t.ex. narkotikahandel och människosmuggling som är av så allvarlig karaktär att den kan hota väsentliga nationella intressen (prop. 2008/09:201 s. 109). Det sägs också att syftet med signalspaningen är att få underlag på övergripande

nivå, däremot inte sådan information som är av operativ brottsbekämpande karaktär (a. prop. s 29). Att ge Rikskriminalpolisen möjlighet att inrikta signalspaningen skulle inte innebära någon förändring av dessa begränsningar.

Sammantaget görs bedömningen att det är angeläget att ge Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen den tillgång till signalspaningsinformation som nu är genomförbar och till viss del tillgodoser det behov som finns. Detta kan uppnås om Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen åter ges möjlighet att inrikta signalspaning inom försvarsunderrättelseverksamheten. En sådan möjlighet skulle delvis täcka det angelägna behov av underrättelser som finns för att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ska kunna utföra sitt uppdrag att förebygga och förhindra allvarlig brottslig verksamhet som terroristbrott, brott mot rikets säkerhet och särskilt allvarlig grov organiserad brottslighet. Genom att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ges möjlighet att inrikta signalspaning och genom sina inriktningsuppdrag bidrar med väsentlig information skapas förutsättningar för att Försvarets radioanstalt generellt ska kunna bedriva en mer effektiv och träffsäker signalspaning när det gäller t.ex. internationell terrorism, utveckling och spridning av massförstörelsevapen och gränsöverskridande brottslighet.

Ett godtagbart intrång i enskildas grundläggande rättigheter?

Genom signalspaning kan inhämtas uppgifter om vad enskilda talar om i telefon eller vad som skrivs i e-postmeddelanden. Signalspaning i tråd kan ge en stor mängd information. Det ligger i sakens natur att den största delen av det som sägs eller skrivs inte har att göra med de omständigheter som har legat till grund för inhämtningen. I stället kan samtalen eller korrespondensen gälla familjeliv, ekonomi eller andra personliga förhållanden. Utformningen av sökbegrepp och den automatiska databehandling som informationsflödena möjliggör innebär dock att endast en ytterst liten del av den inhämtade informationen

kommer under mänskliga ögon. För den enskilde operatören är det dessutom, till skillnad från vid hemlig teleavlyssning, i regel såväl obekant som ointressant vilka fysiska personer som deltar i en avlyssnad kommunikation. Även med beaktande av vad som nu anförts kan redan den omständigheten att det allmänna får tillgång till kommunikationsvägarna i sig anses innefatta ett visst mått av integritetsintrång, oavsett i vilken utsträckning som denna tillgång innebär att det allmänna faktiskt tar del av informationen. Ett mer påtagligt integritetsintrång sker dock när det allmänna tar del av informationen och behandlar den vidare (prop. 2006/07:63 s. 88). Signalspaning i tråd som träffar enskildas kommunikation utgör således ett intrång som kan komma i konflikt med regeringsformens skydd mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande.

I den mån en signalspaningsåtgärd inte omfattas av skyddet för förtroliga meddelanden m.m. enligt 2 kap. 6 § första stycket RF, kan åtgärden anses utgöra en sådan övervakning av enskildas personliga förhållanden som innebär ett betydande intrång i den personliga integriteten och som därför omfattas av bestämmelsen i andra stycket samma paragraf. Åtgärden kan därutöver innebära ett intrång i enskildas rätt till respekt för sitt privatliv och sin korrespondens enligt artikel 8.1 i Europakonventionen.

Härav följer att användning av signalspaning i tråd förutsätter bestämmelser i lag. Vidare måste bestämmelserna uppfylla vissa krav. Användning av metoden får medges endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Tillåtande bestämmelser får aldrig gå utöver vad som krävs för att tillgodose bestämmelsernas ändamål och får inte sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Enligt Europakonventionen får tillåtande bestämmelser endast medges i den utsträckning det är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Sammanfattningsvis måste, för att användning av signalspaning i tråd ska kunna godtas, föreligga ett så starkt behov att det är

proportionerligt i förhållande till inskränkningarna i integritetsskyddet, och tillämpningsområdet får inte heller bli mer omfattande än vad som är nödvändigt för att tillgodose behovet. Dessutom bör bestämmelserna ges en så tydlig utformning att risken för en extensiv tillämpning eller för missbruk minimeras. Slutligen bör användningen av metoden kringgärdas av betryggande procedurregler (jfr Lagrådets yttrande över förslaget till lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott, prop. 2005/06:177 bil. 7, s. 114).

Ovan har redogjorts för bedömningen att såväl Säkerhetspolisen som Rikskriminalpolisen har ett stort behov av att få tillgång till information från signalspaning i sin underrättelseverksamhet. Behovet av tillgång till sådan information grundar sig på intresset att skydda statens säkerhet samt att förebygga och förhindra allvarlig brottslig verksamhet. Dessa intressen utgör godtagbara ändamål som kan motivera inskränkningar i enskildas grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. 21 § RF.

I december 2009 trädde vissa bestämmelser om ytterligare rättssäkerhetshöjande åtgärder i kraft i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Det gäller t.ex. för vilka syften inhämtning får ske samt att den ska vara föremål för domstolsprövning och en utökad tillsyn. Det förslag som nu övervägs innebär inte att mandatet eller förutsättningarna för att bedriva verksamheten ändras. Skillnaden i förhållande till gällande rätt blir endast att möjligheten att inrikta signalspaningen även ska tillkomma Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen.

En utvidgning av regleringen om signalspaning, som innebär att ytterligare två myndigheter får ange inriktning av signalspaningen, bedöms inte medföra ett påtagligt ökat integritetsintrång i förhållande till vad som redan följer av den nuvarande ordningen. De begränsningar som gäller för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten innebär bl.a. att signalspaningen inte får inriktas mot en viss fysisk person, att inhämtningen ska ske för vissa angivna syften, t.ex. att kartlägga strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och gränsöverskridande grov organiserad brottslighet, samt att den

inte får avse signaler mellan avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige. Dessa begränsningar, liksom övriga villkor för verksamheten, kommer med det aktuella förslaget att gälla även för signalspaning som inriktas av Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisen. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till det ovan konstaterade stora behovet av tillgång till uppgifter som inhämtas genom signalspaning i Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens verksamhet, görs bedömningen att en möjlighet för även dessa att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet innefattar en begränsning i skyddet för den personliga integriteten som är proportionerlig, dvs. inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och inte heller sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen motiveras inte heller av den enskildes politiska åskådning eller liknande. Sammanfattningsvis bedöms således begränsningen godtagbar enligt bestämmelserna i både RF och Europakonventionen.

Hur bör ändringen utformas?

Den föreslagna ändringen bör komma till uttryck genom att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen läggs till bland de myndigheter som enligt 4 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får inrikta verksamheten.

Ändringen får till följd att hela regelverket i den nämnda lagen blir tillämpligt även beträffande de närmare inriktningar som görs av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Detta innebär i huvudsak följande. Försvarets radioanstalts signalspaning får ske endast i de syften som anges i 1 § och får endast avse utländska förhållanden. En inriktning får inte avse endast en viss fysisk person. Inhämtning får inte avse signaler mellan en avsändare och en mottagare som båda befinner sig i Sverige. Inhämtning i tråd ska ske automatiserat och med användning av sökbegrepp, som inte får vara direkt hänförliga till en viss fysisk person om det inte är av synnerlig vikt för verksamheten. Om

det har använts sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss person ska den personen underrättas i efterhand, om det inte föreligger hinder på grund av sekretess eller om inhämtningen uteslutande avser främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande stater.

Tillstånd till signalspaning lämnas av Försvarsunderrättelse-domstolen efter ansökan av Försvarets radioanstalt. Tillstånd får ges för högst sex månader och kan efter förnyad prövning förlängas med högst sex månader i taget.

Inhämtade uppgifter ska, om de inte ska förstöras enligt den särskilda bestämmelse som finns, rapporteras till berörda myndigheter. Rapportering får dock, om uppgifterna berör en viss fysisk person, endast avse förhållanden som är av betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten utövar kontroll över att lagen följs. Såvitt gäller Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behandling av personuppgifter, bl.a. sådana som kan ha mottagits från Försvarets radioanstalt, utövas tillsyn av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden enligt lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn avser, från och med den 1 mars 2012, såväl Säkerhetspolisens som den öppna polisens behandling av personuppgifter enligt polisdatalagen (2010:361) och lagen (2010:362) om polisens allmänna spaningsregister. Tillsynen syftar särskilt till att säkerställa att personuppgiftsbehandlingen bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

5 Ikraftträdande

Förslag: Ändringarna i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska träda i kraft den 1 oktober 2012.

De föreslagna bestämmelserna är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna bör därför träda i kraft den 1 oktober 2012.

6 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: De kostnadsökningar som förslaget kan komma att medföra kan finansieras inom de befintliga ramarna för respektive myndighet.

Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet trädde i kraft den 1 januari 2009. Genom lagen gavs möjlighet för Försvarets radioanstalt att bedriva signalspaning i såväl etern som tråd, efter närmare inriktning från vissa myndigheter, bl.a. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Möjligheten att bedriva signalspaning i tråd fick dock effekt först den 1 december 2009, samtidigt som möjligheten för bl.a. polisiära myndigheter att inrikta signalspaningen upphörde. I samband därmed gjordes även vissa andra ändringar, bl.a. inrättades Försvarsunderrättelse-domstolen och justeringar gjordes i ansökningsförfarandet. Även kontrollmyndigheten fick ändrade uppgifter.

I samband med lagens ikraftträdande och de senare ändringar som därefter gjordes tillfördes Försvarets radioanstalt samt tillstånds- och kontrollmyndigheterna medel för de ökade kostnader som den nya ordningen bedömdes medföra.

I promemorian Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov görs bedömningen att en lösning där Försvarets radioanstalt, inom ramen för myndighetens befintliga organisation, ges i uppgift att utföra signalspaning även åt Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen inte skulle medföra någon nämnvärd ökning av resursbehoven hos Försvarets radioanstalt. Bedömningen gäller även i förhållande till Försvarsunderrättelsedomstolen

samt Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Bedömningen i promemorian görs med reservation för den närmare utformningen av regelverket.

Det förslag som lämnas i kapitel 4 innebär att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ska få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet enligt den ordning som i övrigt gäller redan idag. Ändringarna får inga andra följder än att det antal myndigheter som tillåts inrikta signalspaningen utvidgas. Även om omfattningen av Försvarets radioanstalts verksamhet därmed skulle kunna komma att utökas något, innebär det för Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens verksamhet att man går tillbaka till den ordning som gällde före den 1 december 2009. Med hänsyn härtill och vad som anförts i den ovan nämnda promemorian, bedöms att den något utökade verksamheten för Försvarets radioanstalt kan finansieras inom befintliga ramar. Det kan dock finnas anledning att följa frågan vidare.

Även för övriga berörda myndigheter bedöms att eventuella mindre kostnadsökningar bör kunna finansieras inom ram. Vidare bedöms att kostnaderna för de operatörer som berörs av signalspaningen inte påverkas av att även Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen tillåts inrikta signalspaningen.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

4 § I lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet finns bestämmelser om regeringens och myndigheters inriktning av sådan verksamhet. Inriktning av signalspaning får anges endast av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, *Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen*.

Regeringen bestämmer inriktningen av den verksamhet som bedrivs enligt 1 § tredje stycket.

En inriktning av signalspaningen får inte avse endast en viss fysisk person.

I paragrafen regleras vilka myndigheter som får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Ändringen behandlas i avsnitt 4.

Paragrafens *första stycke* ändras på så sätt att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen läggs till bland de myndigheter som får inrikta signalspaning. Genom begränsningen till den verksamhet som bedrivs vid Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen tydliggörs att den övriga operativa polisverksamhet som bedrivs vid Rikspolisstyrelsen inte omfattas.