

Lagrådsremiss

Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 21 februari 2019

Mikael Damberg

Jenny Ferm
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och för kartläggning av yttre hot mot landet. Verksamheten får bara avse utländska förhållanden. Signalspaning är en metod för inhämtning som används i verksamheten.

Försvarets radioanstalt bedriver signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet efter inriktning av regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten samt rapporterar underrättelser med inhämtade uppgifter till berörda myndigheter.

Regleringen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas i dag på ett sätt som innebär att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten inte får tillgång till uppgifter från signalspaning när det gäller företeelser som myndigheterna bedriver en förundersökning om. Regeringen föreslår en ny lag som ska göra att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kan bestämma inriktningen av signalspaning och ta emot underrättelser med inhämtade uppgifter även om det pågår en förundersökning. Lagen innebär att uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt inte får användas för att utreda brott och att tillgången till uppgifterna ska begränsas hos de brottsbekämpande myndigheterna.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden föreslås ha tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den nya lagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2019.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet	6
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	8
4.1	Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet	8
4.2	Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	9
5	Brottsbekämpande verksamhet	11
5.1	Polisens uppdrag och organisation	11
5.2	Verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet	12
5.3	Verksamhet för att utreda och beivra brott	13
6	En utökning av polisens tillgång till uppgifter från signalspaning	14
6.1	Tillgången till uppgifterna bör utökas	14
6.2	Hur kan tillgången till uppgifterna utökas?	17
7	En ny lag som förbjuder att uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt används för att utreda brott	19
7.1	Den nya regleringens tillämpningsområde	19
7.2	Användning av uppgifter för att utreda brott förbjuds	20
7.3	Bör viss användning av uppgifter för att utreda brott vara tillåten?	21
7.4	Användning av uppgifter som inte syftar till att utreda brott regleras inte	25
7.5	Hur förhåller sig regleringen till rapporterings- skyldigheten och förundersökningsplikten?	27
7.6	Enskilda tjänstemäns tillgång till uppgifter	27
7.7	Regleringens placering och giltighetstid	29
8	Tillsyn över tillämpningen av den nya lagen	30
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	33
10	Konsekvenser	33
11	Författningskommentar	35
11.1	Förslaget till lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott	35
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet	36
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning (Ds 2018:35)	39
Bilaga 2	Promemorian lagförslag	41

Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	44
----------	--	----

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott,
2. lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott

Härigenom föreskrivs följande.

Förbud mot användning av uppgifter

1 § Uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat till en annan myndighet i enlighet med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet får inte användas för att utreda brott.

Tillgång till uppgifter

2 § De brottsbekämpande myndigheterna ska se till att tillgången till sådana uppgifter som avses i 1 § begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det ska särskilt beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott.

Tillsyn

3 § Bestämmelser om tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av denna lag finns i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 och 3 §§ lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) ska utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område för de syften som anges i 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen. Tillsynen ska särskilt avse sådan behandling som avses i 2 kap. 11 § brottsdatalagen.

Nämnden ska också utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av lagen (2019:000) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt första *och* andra styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt första, andra *och tredje* styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

3 §²

Nämnden är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon

1. har utsatts för sådana tvångsmedel som avses i 1 § och om användningen av dem och verksamhet som hänger samman med dem har varit i enlighet med lag eller annan författning, eller

2. varit föremål för sådan personuppgiftsbehandling som avses i 1 §

1. har utsatts för sådana tvångsmedel som avses i 1 § *första stycket* och om användningen av dem och verksamhet som hänger samman med dem har varit i enlighet med lag eller annan författning, eller

2. varit föremål för sådan personuppgiftsbehandling som avses i 1 §

¹ Senaste lydelse 2018:1707.

² Senaste lydelse 2018:1707.

och om den har utförts i enlighet *andra stycket* och om den har ut-
med lag eller annan författning. förts i enlighet med lag eller annan
författning.

Nämnden ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts.

Nämnden får vägra att utföra kontroll om begäran är orimlig eller uppen-
bart ogrundad.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

3 Ärendet och dess beredning

En utredare fick i september 2017 i uppdrag att föreslå författningsändringar som gör att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten kan delges underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet trots att det pågår en förundersökning vid myndigheten beträffande en företeelse som signalspaningen rör (Ju2017/07406/LP). Förslaget skulle innehålla den begränsningen att underrättelserna inte får användas i förundersökningar. Utredaren fick också i uppdrag att utifrån sitt förslag analysera om nuvarande regler om tillsyn är tillräckliga. Uppdraget hade sin bakgrund i en politisk överenskommelse om åtgärder mot terrorism som ingicks i juni 2017.

Utredaren redovisade uppdraget i augusti 2018 genom promemorian Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning (Ds 2018:35). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2018/04249/L4).

4 Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

4.1 Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet

Grundläggande bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhet finns i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Verksamheten får bara avse utländska förhållanden (1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet).

Regeringen bestämmer försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Inriktningen bestäms med beaktande av landets samlade behov av underrättelser. Inom ramen för regeringens inriktning får de myndigheter som regeringen bestämmer ange en närmare inriktning av verksamheten (1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). När det gäller inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet finns det särskilda bestämmelser (se avsnitt 4.2).

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Verksamheten ska fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Processen resulterar i underrättelser som ska rapporteras till berörda myndigheter. I verksamheten används teknisk och

personbaserad inhämtning (2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet).

Försvarsunderrättelsemyndigheterna får etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer enligt regeringens närmare bestämmande. Samarbetet får bara ske under förutsättning att syftet är att tjäna den svenska statsledningen och det svenska totalförsvaret. De uppgifter som lämnas till andra länder och internationella organisationer får inte vara till skada för svenska intressen (3 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och 3 § förordningen [2000:131] om försvarsunderrättelseverksamhet).

Inom försvarsunderrättelseverksamheten får det inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får dock försvarsunderrättelsemyndigheterna lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet (4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet).

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska kontrollera försvarsunderrättelseverksamheten. Inspektionen ska bl.a. följa hur lagen om försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas och granska att försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med den inriktning som är bestämd (1 och 4 §§ förordningen [2009:969] med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten).

4.2 Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Försvarets radioanstalt bedriver signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Verksamheten är reglerad i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Försvarets radioanstalts signalspaning får bara ske i de fall regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen eller Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten närmare har bestämt inriktningen av den. En närmare inriktning ska ligga inom ramen för den övergripande inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten som bestäms av regeringen och får inte avse endast en viss fysisk person (1 och 4 §§ lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får bara ske i syfte att kartlägga vissa särskilt angivna företeelser, bl.a. yttre militära hot mot landet, strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen, utveckling och spridning av massförstörelsevapen samt främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen (1 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

Inhämtning genom signalspaning får ske både i etern och i tråd (kabel). Inhämtning som sker i tråd får bara avse signaler som förs över Sveriges gräns i tråd som ägs av en operatör (2 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet). För att inhämtningen ska kunna genomföras är

de operatörer som berörs skyldiga att överföra signaler till s.k. samverkanspunkter.

Inhämtning får inte avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige, om det inte är fråga om signaler mellan sändare och mottagare på utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon. Om signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige inte kan avskiljas redan vid inhämtningen, ska upptagningen eller uppteckningen förstöras så snart det står klart att signalerna har hämtats in (2 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

Inhämtning av signaler i tråd ska ske automatiserat och får bara avse signaler som identifierats genom sökbegrepp. Också vid annan automatiserad inhämtning ska sökbegrepp användas för identifiering av signaler. Sökbegreppen ska utformas och användas med respekt för enskildas personliga integritet och så att signalspaningen medför ett så begränsat integritetsintrång som möjligt. Sökbegrepp som är direkt hänförliga till en viss fysisk person får användas bara om det är av synnerlig vikt för verksamheten (3 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

Försvarets radioanstalt ska ansöka hos Försvarsunderrättelsedomstolen om tillstånd för signalspaning. Tillstånd för signalspaning enligt ett visst inhämtningsuppdrag får lämnas bara om uppdraget är förenligt med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och syftet med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Dessutom krävs att uppdraget beräknas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära, att de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas är förenliga med 3 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, och att ansökan inte avser endast en viss fysisk person. Ett tillstånd får ges för högst sex månader i taget (4 a–5 a §§ lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

En upptagning eller uppteckning av uppgifter som hämtats in ska omgående förstöras i vissa fall. Det gäller bl.a. om innehållet berör en viss fysisk person och har bedömts sakna betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten (7 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

I 8 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet finns en upplysning om att Försvarets radioanstalt ska rapportera underrättelser med uppgifter som hämtats in till berörda myndigheter i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Om uppgifterna berör en viss fysisk person, får rapporteringen bara avse förhållanden som är av betydelse från försvarsunderrättelsesynpunkt.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska kontrollera att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet följs. Om det vid en kontroll framkommer att en inhämtning inte är förenlig med ett tillstånd, får myndigheten besluta att inhämtningen ska upphöra eller att en upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten är också skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om hans eller hennes meddelanden har hämtats in i samband med signalspaning och, om så är fallet, om in-

hämtningen och behandlingen av de inhämtade uppgifterna har skett i enlighet med lag (10 och 10 a §§ lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

Inom Försvarets radioanstalt ska det finnas ett råd som har till uppgift att utöva fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Rådet, vars ledamöter utses av regeringen för en viss tid, ska rapportera sina iakttagelser till Försvarets radioanstalts ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, till Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (11 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

Om sökbegrepp direkt kopplade till en viss fysisk person har använts, ska Försvarets radioanstalt underrätta personen om det, om det inte hindras av sekretess eller inhämtningen uteslutande avser en främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande makter (11 a och 11 b §§ lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

5 Brottsbekämpande verksamhet

5.1 Polisens uppdrag och organisation

Brottsbekämpande verksamhet innefattar främst åtgärder för att dels förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, dels utreda och beivra konkreta brott.

Huvudansvaret för brottsbekämpningen ligger på polisen och åklagarmyndigheterna. Kustbevakningen, Skatteverket och Tullverket har också i uppdrag att bekämpa brott, men deras verksamhet berörs inte särskilt nedan.

Grundläggande bestämmelser om polisen finns i polislagen (1984:387). Polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Polisverksamhet bedrivs av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (1 § polislagen).

Till Polismyndighetens uppgifter hör enligt 2 § polislagen att

- förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat
- utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal
- lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen
- fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser.

Polismyndigheten leds av rikspolischefen och är organiserad i sju polisregioner, sju nationella avdelningar och ett kansli. Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten är en av de nationella avdelningarna och leder och samordnar viss polisverksamhet.

Till Säkerhetspolisens uppgifter hör enligt 3 § polislagen att

- förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott
- utreda och beivra bl.a. brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott
- fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer
- fullgöra uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627)
- leda annan polisverksamhet om regeringen föreskriver det och i övrigt bedriva sådan verksamhet som framgår av lag eller förordning eller som regeringen uppdragit åt Säkerhetspolisen att i särskilda hänseenden ansvara för.

Säkerhetspolisens uppdrag preciseras i förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen, där det bl.a. anges att myndigheten i egenskap av säkerhetstjänst bedriver underrättelse- och säkerhetsarbete.

Säkerhetspolisens verksamhet är indelad i fem huvudområden: kontrapionage, kontraterrorism, författningsskydd, personskydd och säkerhetsskydd. Säkerhetspolisen bedriver dessutom verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och arbetar med frågor som rör icke-spridning av massföroreelsevapen.

Säkerhetspolisen leds av säkerhetspolischefen och är organiserad i fem avdelningar och en stab.

5.2 Verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet

Verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet bedrivs i ett skede där det inte finns någon konkret uppgift om att ett bestämt brott har begåtts. Verksamheten, som i huvudsak är oregerlad, omfattar bl.a. underrättelseverksamhet.

Underrättelseverksamhet bedrivs av både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen och är inriktad på att avslöja om en viss, inte närmare specificerad, brottslighet har ägt rum, pågår eller kan antas komma att begås. I det syftet samlar myndigheterna in verksamheten in, bearbetar och analyserar information.

Underrättelseverksamhet bedrivs enligt en viss process. Det första ledet i processen är planeringsfasen. I planeringsfasen tar man ställning till t.ex. vilka områden som är prioriterade och vilka uppgifter som ska hämtas in.

Nästa steg är inhämtningen, som kan ske på flera olika sätt. Trots att det inte är fråga om verksamhet för att utreda brott finns det vissa möjligheter att använda tvångsmedel. Bestämmelser om det finns i lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

När information har hämtats in bearbetas den genom att struktureras, systematiseras och värderas, t.ex. genom jämförelser med sedan tidigare kända uppgifter. Därefter vidtar analysen, som är den avgörande fasen i underrättelseprocessen. Det kan handla om t.ex. hot- och riskanalys, analys av brottsmönster och kartläggning av kriminella nätverk och grupperingar.

Efter inhämtning, bearbetning och analys är ambitionen att det framtagna underrättelsematerialen ska kunna användas i operativt arbete. Hur materialet används skiljer sig något åt mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. För Säkerhetspolisens del handlar det, på grund av myndighetens uppdrag, främst om att lägga material till grund för fortsatt arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet.

5.3 Verksamhet för att utreda och beivra brott

Verksamhet för att utreda och beivra brott omfattar framför allt åtgärder inom ramen för förundersökningar.

En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Bestämmelsen ger uttryck för den principiella förundersökningsplikt som gäller i Sverige. När en förundersökning har inletts, blir ett omfattande regelverk som innefattar både skyldigheter och rättigheter för den misstänkte tillämpligt.

Beslutet att inleda en förundersökning ska fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. Om en förundersökning har inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och saken inte är av enkel beskaffenhet, ska åklagaren överta ledningen av förundersökningen så snart någon är skäligen misstänkt för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl (23 kap. 3 § rättegångsbalken).

Förundersökningens syfte är att det ska utredas vem som kan misstänkas för ett aktuellt brott och om det finns tillräckliga skäl för åtal samt att målet ska förberedas så att bevisningen kan presenteras i ett sammanhang vid en domstolsförhandling (23 kap. 2 § rättegångsbalken).

Förundersökningen ska, liksom annan brottsbekämpande verksamhet, bedrivas objektivt. Undersökningsledaren och den som biträder honom eller henne ska söka efter, ta till vara och beakta omständigheter och bevis som talar såväl till den misstänktes fördel som till hans eller hennes nackdel (23 kap. 4 § rättegångsbalken).

Oavsett vem som leder en förundersökning utförs själva utredningsarbetet som regel av polismän eller andra anställda inom polisväsendet. Förundersökningsarbetet består till stor del i att hålla förhör. Under förundersökningen kan dock också annan utredning hämtas in.

Under förundersökningen får straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken användas. Bland tvångsmedlen har de hemliga tvångsmedlen en särställning. Till de hemliga tvångsmedlen räknas främst hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. De hemliga tvångsmedlen omgärdas av särskilda garantier och mekanismer som ska säkerställa att reglerna och tillämpningen av dem lever upp till högt ställda krav på rättssäkerhet och att intrånget i den personliga integriteten minimeras.

För att den misstänkte ska kunna ta till vara sina rättigheter och intressen under en förundersökning är det av avgörande betydelse att han eller hon får reda på att misstankarna finns. När förundersökningen har kommit så

långt att någon skäligen kan misstänkas för brottet, ska den misstänkte därför underrättas om misstanken när han eller hon hörs (23 kap. 18 § rättegångsbalken). Genom underrättelsen uppkommer bl.a. en rätt till insyn enligt rättegångsbalken.

När förundersökningen har avslutats ska beslut meddelas om åtal ska väckas (23 kap. 20 § rättegångsbalken). Beslutet fattas av åklagaren, som enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken har en principiell åtalsplikt.

6 En utökning av polisens tillgång till uppgifter från signalspaning

6.1 Tillgången till uppgifterna bör utökas

Regeringens bedömning: Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet bör utökas på det sättet att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten ges möjlighet att, till skillnad från i dag, inrikta signalspaning och ta emot underrättelser med uppgifter från signalspaning även om det pågår en förundersökning.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Försvarets radioanstalt*, *Polismyndigheten* och *Säkerhetspolisen*, tillstyrker eller har inga invändningar mot bedömningen. Säkerhetspolisen framhåller att möjligheten att få del av uppgifter från signalspaning är central för myndighetens förmåga att förhindra terroristattentat. *Uppsala universitet* tillstyrker bedömningen under förutsättning att tillgången till uppgifterna utökas genom en tidsbegränsad lag och att tillämpningen av lagen utvärderas. Universitetet anser att det är angeläget att det bakomliggande problemet åtgärdas men tycker också att en utökad tillgång till uppgifterna leder till att gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsutredande verksamheten luckras upp. *Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten* efterfrågar ytterligare överväganden utifrån den personliga integriteten och säkerhetsskydd och när det gäller organisatoriska frågor.

Några remissinstanser har invändningar mot bedömningen. *Sveriges advokatsamfund* tycker att dagens ordning är tillräckligt effektiv för de brottsbekämpande myndigheterna och att ordningen upprätthåller rätts-säkerhetskrav. Enligt advokatsamfundet väcker en utökad tillgång till uppgifterna frågor om hur underrättelser med uppgifter rapporteras, vilka garantier som finns för att uppgifterna inte används i förundersökningar och hur uppgifterna sprids. *Civil Rights Defenders* vill se en noggrann utredning av vilka situationer som avses. *Svenska Journalistförbundet* anser att signalspaning hotar rätten att meddela uppgifter till media och anför att insynen i hur regelverket tillämpas måste öka för att förbundet ska kunna överväga att tillstyrka utökade möjligheter till signalspaning. Förbundet

tycker också att det finns frågetecken när det gäller hur polisen använder signalspaning och ifrågasätter därför lämpligheten i att utöka tillgången till uppgifterna. *TU – Medier i Sverige* lämnar synpunkter som liknar Svenska Journalistförbundets.

Skälen för regeringens bedömning: Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får, som framgår av avsnitt 4.2, bara ske om ett stort antal förutsättningar är uppfyllda. En sådan förutsättning är att regeringen eller vissa myndigheter som anges i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet närmare ska ha bestämt inriktningen av signalspaningen. En närmare inriktning ska ligga inom ramen för den övergripande inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten som bestäms av regeringen och får inte avse endast en viss fysisk person. En annan förutsättning är att signalspaning bara får ske i syfte att kartlägga vissa särskilt angivna företeelser, bl.a. yttre militära hot mot landet, strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen, utveckling och spridning av massförstörelsevapen samt främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen. När det gäller rapportering av underrättelser med uppgifter som hämtats in finns den särskilda begränsningen att rapporteringen, om uppgifterna berör en viss fysisk person, bara får avse förhållanden som är av betydelse från försvarsunderrättelsesynpunkt.

Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten tillhör de myndigheter som räknas upp i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och som får inrikta signalspaning. Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten övertog den tidigare Rikskriminalpolisens rätt att inrikta signalspaning när polisen fick en ny organisation 2015.

Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten har getts en rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet eftersom de i delar av sin verksamhet behöver uppgifter om utländska förhållanden och har begränsade möjligheter att få tillgång till uppgifterna på annat sätt än genom signalspaning. De har t.ex. inte befogenheter att självständigt bedriva polisverksamhet utanför Sveriges gränser och det internationella samarbetet har vissa begränsningar. Behovet av uppgifterna har inte ansetts kunna tillgodoses genom möjligheten att ta emot underrättelser med uppgifter från signalspaning som inriktas av andra myndigheter (se prop. 2011/12:179 s. 14–16).

Säkerhetspolisen behöver uppgifter från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot Sveriges säkerhet eller terrorbrott och för att kunna motverka spridning av massförstörelsevapen. Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten behöver uppgifterna för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka annan allvarlig brottslighet som kan hota grundläggande samhällsintressen. Myndigheternas behov av uppgifterna understryks bl.a. av det nu rådande hotet från terrorismen. Enligt Nationellt centrum för terrorhotbedömning, som gör strategiska bedömningar av terrorhotet mot Sverige och svenska intressen, är den sammantagna terrorhotnivån i Sverige förhöjd. Inom den hotnivån ryms att terroristattentat kan utföras och centrumet konstaterar i sin hel-

årsbedömning för 2018 att det finns individer både i Sverige och utomlands som betraktar terroristattentat mot mål i Sverige som legitima. Det senare illustreras av dådet på Drottninggatan i Stockholm den 7 april 2017.

Försvarsunderrättelseverksamhetens förhållande till den brottsbekämpande verksamheten regleras närmare i 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Enligt paragrafen får det inom försvarsunderrättelseverksamheten inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för Polismyndighetens, Säkerhetspolisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. Bestämmelsen träffar bara åtgärder för inhämtning av information som tar sig mer konkreta uttryck än t.ex. inhämtning av signaler i elektronisk form vid signalspaning. En grundläggande princip som följer av andra regler, och som därför inte har ansetts behöva anges uttryckligen, är dock att försvarsunderrättelseverksamheten inte får innefatta förfarande i samband med förundersökning, vissa arbetsmetoder som är förbehållna polismän och användning av straffprocessuella tvångsmedel (se prop. 2006/07:63 s. 135 f.).

Regleringen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet har inte i sig ansetts hindra att signalspaning bedrivs kring en företeelse som det pågår en förundersökning om. Signalspaning inriktas dock i ett sådant fall inte av den myndighet där förundersökningen bedrivs, och underrättelser med uppgifter som hämtats in genom spaningen rapporteras inte till den myndigheten avseende den företeelse som förundersökningen gäller. Rapportering kan däremot ske till andra myndigheter, även brottsbekämpande sådana.

Regleringen tillämpas därmed på ett sätt som innebär att Säkerhetspolisens och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten inte får tillgång till uppgifter från signalspaning när det gäller företeelser som myndigheterna bedriver en förundersökning om. Behovet av att inom ramen för polisens underrättelseverksamhet kartlägga t.ex. ett terroristnätverk påverkas dock inte av att det pågår en förundersökning beträffande ett enskilt brott som någon i nätverket kan vara inblandad i. Med hänsyn till det slags brottslighet som uppgifterna kan gälla, kan den beskrivna begränsningen av polisens tillgång till uppgifterna få allvarliga konsekvenser. Tilltron till staten och dess förmåga att fullgöra några av sina mest grundläggande uppgifter kan då påverkas negativt.

Som konstateras i promemorian kommer polisens tillgång till uppgifter från signalspaning att begränsas ytterligare om det kriminaliserade området utökas, t.ex. om det genomförs kriminaliseringar i enlighet med förslagen i departementspromemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62). För regeringen framstår det som ett problem i sig att regeltillämpningen därmed kan användas som ett argument mot befogade utökningar av det kriminaliserade området.

Mot den här bakgrunden delar regeringen inte *Sveriges advokatsamfund*s uppfattning att dagens ordning är tillräckligt effektiv för de brottsbekämpande myndigheterna, utan bedömer i stället – i likhet med majoriteten av remissinstanserna – att Säkerhetspolisens och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten bör kunna inrikta signalspaning och ta emot underrättelser med uppgifter från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet även om det pågår en förundersökning. Regeringen anser, till skillnad från *Uppsala universitet*, att förändringen inte luckrar upp

gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsutredande verksamheten, om det införs ett förbud mot att använda uppgifterna för att utreda brott. Som framgår av avsnitt 6.2 är ett sådant förbud också en rättslig förutsättning för förändringen.

Som flera remissinstanser tar upp är signalspaning en synnerligen känslig verksamhet ur integritetsskyddssynpunkt. När Säkerhetspolisen och dåvarande Rikspolisstyrelsen gavs en rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ansåg regeringen att ändringen bara kunde innebära ett eventuellt ökat integritetsintrång av begränsat slag (se prop. 2011/12:179 s. 21). Den utökning av tillgången till uppgifter från signalspaning som är aktuell nu innebär inte något annat än att signalspaning kan inriktas och underrättelser med inhämtade uppgifter tas emot även om det pågår en förundersökning. Utökningen innebär inte att signalspaning kommer att få bedrivas för fler ändamål än i dag och betyder inte att det kommer att hämtas in fler uppgifter. Den mängd uppgifter som rapporteras kommer dock att bli större. Dessutom kan eventuella nya bestämmelser om tillsyn, som *Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten* noterar, leda till att uppgifterna sprids till en något större krets än i dag. Med hänsyn till det behov polisen har av uppgifter från signalspaning, anser regeringen dock att det är klart att en utökning av tillgången till uppgifterna inte hindras av integritetsintressen. Samma sak gäller säkerhetsskyddsintressen.

En annan sak är att en ordning som innebär en utökad tillgång till uppgifter från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet måste utformas på ett väl avvägt sätt. I avsnitt 7 återkommer regeringen till utformningen och organisatoriska frågor samt till en eventuell tidsbegränsning och utvärdering av en ny reglering.

Några remissinstanser har synpunkter på signalspaning i allmänhet eller på att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten över huvud taget får inrikta signalspaning och delges underrättelser med uppgifter från signalspaning. Det finns dock inte någon anledning att allmänt ompröva regleringen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Det saknas därmed skäl att inom ramen för det här lagstiftningsärendet överväga ändringar i bestämmelserna om för vilka ändamål signalspaning får bedrivas eller i bestämmelserna om och ordningen för hur underrättelser rapporteras.

6.2 Hur kan tillgången till uppgifterna utökas?

Regeringens bedömning: Utökningen av polisens tillgång till uppgifter från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kan uppnås om det införs en ny reglering som förbjuder att uppgifterna används för att utreda brott. En sådan reglering bör därför införas.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot bedömningen. *Försvarets radioanstalt* klargör att myndigheten delar uppfattningen att förslagen i promemorian gör att underrättelser med inhämtade uppgifter kommer att kunna rapporteras parallellt med pågående förundersökningar. *Uppsala universitet* noterar att

ett förbud mot att använda uppgifter från signalspaning för att utreda brott är ett avsteg från grundläggande principer. *Datainspektionen* anför att det av integritetsskäl är viktigt att gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsutredande verksamheten upprätthålls och att inspektionen därför är positiv till förbudet. *Sveriges advokatsamfund* anser att ett förbud som bara träffar användning för att utreda brott kommer att leda till gränsdragningsproblem och att det därför finns en risk för att förbudet begränsar tillgången till uppgifterna.

Skälen för regeringens bedömning: Regleringen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas i dag, som anges i avsnitt 6.1, på ett sätt som innebär att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten inte får tillgång till uppgifter från signalspaning när det gäller företeelser som myndigheterna bedriver en förundersökning om. Regeltillämpningen vilar på synsättet att en rapportering av underrättelser med uppgifter från signalspaning kan leda till en otillåten sammanblandning mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten, om rapporteringen rör en företeelse som det pågår en förundersökning om.

Regeringen instämmer i promemorians bedömning att dagens regeltillämpning måste ses mot bakgrund av att det regelverk som är allmänt tillämpligt styr användningen av uppgifter från signalspaning. Det allmänt tillämpliga regelverket innebär inte bara att polisen får använda uppgifterna för att utreda brott, utan också att polisen kan vara skyldig att använda uppgifterna på det sättet. Det följer av bestämmelserna om rapporteringskyldighet (9 § polislagen), förundersökningsplikt (23 kap. 1 § rättegångsbalken) och åtalsplikt (20 kap. 6 § rättegångsbalken). Regelverkets tillämplighet har begränsats när det gäller vissa andra uppgifter, som kan träffas av förbud mot användning för att utreda brott. Så är fallet när det gäller uppgifter som tagits emot från utländska myndigheter under villkor om användningsbegränsningar (se t.ex. 5 kap. 1 § lagen [2000:562] om internationell rättslig hjälp i brottmål), uppgifter som hämtats in med stöd av interimistiska tillstånd till hemliga tvångsmedel (se t.ex. 27 kap. 21 a § rättegångsbalken) och överskottsinformation från hemliga tvångsmedel (se t.ex. 27 kap. 23 a § rättegångsbalken).

Om polisens tillgång till uppgifter från signalspaning ska utökas, behöver det införas en särskild reglering av användningen av uppgifterna. Om den nya regleringen förbjuder att uppgifterna används för att utreda brott, bedömer också regeringen att frågan om det pågår en förundersökning skulle förlora den rättsliga betydelse den har i dag. Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kommer då att kunna inrikta signalspaning och ta emot underrättelser med uppgifter från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, även om det pågår en förundersökning. Vidare kommer Försvarets radioanstalt att kunna rapportera underrättelser till berörda myndigheter även om det pågår en förundersökning.

Ett förbud mot att använda uppgifter från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet för att utreda brott skulle, som framgår ovan och som *Uppsala universitet* noterar, vara ett avsteg från de grundläggande principer som läggs fast genom det regelverk som är allmänt tillämpligt. Framst med hänsyn till att förbudet behövs för att polisens tillgång till uppgifterna

ska utökas, anser regeringen dock att det finns tillräckligt starka skäl för förbudet.

När det gäller *Sveriges advokatsamfunds* synpunkter, vill regeringen framhålla att polisen redan i dag tillämpar regler med en motsvarande eller liknande innebörd. Med hänsyn till att de närmast berörda myndigheterna inte har uttryckt samma farhågor som advokatsamfundet, ser regeringen ingen risk för att förbudet leder till att tillgången till uppgifterna begränsas.

7 En ny lag som förbjuder att uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt används för att utreda brott

7.1 Den nya regleringens tillämpningsområde

Regeringens förslag: Den nya regleringen ska tillämpas på uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt och gälla hos de brottsbekämpande myndigheterna.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten* utgår från att regleringen omfattar varje uppgift som kommer från en underrättelse från Försvarets radioanstalt men efterfrågar ett förtydligande av att så är fallet.

Skälen för regeringens förslag: Som redovisas i avsnitt 6.1 bedömer regeringen att polisens tillgång till uppgifter från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet bör utökas på det sättet att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten ges möjlighet att inrikta signalspaning och ta emot underrättelser med uppgifter från signalspaning även om det pågår en förundersökning. Utökningen bör, som framgår av avsnitt 6.2, göras genom att det införs en ny reglering som förbjuder att uppgifterna används för att utreda brott.

En första fråga när det gäller den nya regleringen är vad den närmare ska tillämpas på och hos vilka den ska gälla.

Försvarsunderrättelseverksamhet ska fullgöras genom inhämtning, bearbetning och analys av information. Underrättelser som kommer ut ur processen ska rapporteras till berörda myndigheter (2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). En upplysning om att Försvarets radioanstalt ska rapportera underrättelser med uppgifter från signalspaning till berörda myndigheter i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet finns i 8 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Det som Försvarets radioanstalt ska rapportera till berörda myndigheter är alltså underrättelser. Uppgifterna i underrättelserna är resultatet av en bearbetning och analys av uppgifter som Försvarets radioanstalt hämtat in genom signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Uppgifterna i underrättelserna kan också vara resultatet av en bearbetning och analys av

uppgifter som Försvarets radioanstalt tagit emot inom ramen för internationellt samarbete. När underrättelserna tas fram beaktas all tillgänglig information. Det inkluderar bl.a. uppgifter som Försvarets radioanstalt tagit emot från andra svenska myndigheter.

Om den nya regleringen ska gälla allmänt för uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt kommer den därmed att omfatta både uppgifter som kommer från myndighetens egen signalspaning och uppgifter som myndigheten tagit emot inom ramen för internationellt samarbete. Om regleringen utformas så att den inte träffar uppgifter som kommer från internationellt samarbete kommer Försvarets radioanstalt, liksom i dag, inte att kunna rapportera sådana uppgifter till en brottsbekämpande myndighet, om en förundersökning har inletts. Det beror på att det internationella samarbetet på signalspaningsområdet genomförs under förutsättning att uppgifter inte ska röjas.

De uppgifter som kommer från internationellt samarbete kan, precis som de uppgifter som härrör från Försvarets radioanstalts signalspaning, vara av väsentlig betydelse för Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten. Det framstår inte som ändamålsenligt att Försvarets radioanstalt skulle kunna rapportera vissa men inte andra slags uppgifter om en förundersökning pågår. Det gäller inte minst eftersom alla tillgängliga uppgifter rimligen bör kunna beaktas vid den bearbetning och analys som föregår rapporteringen. Regleringen bör mot den här bakgrunden gälla generellt för uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt.

Det bör inte spela någon roll när, hur eller till vilken myndighet en underrättelse har rapporterats, och inte heller hur en uppgift i en underrättelse har förts vidare. Som *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* är inne på bör regleringen alltså tillämpas på alla typer av uppgifter.

Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten är de enda brottsbekämpande myndigheterna som får inriktad signalspaning och är därför, inom samma krets av myndigheter, de primära mottagarna av underrättelser från Försvarets radioanstalt. En reglering behövs därför i första hand hos polisen och åklagarmyndigheterna. Det är dock varken rimligt eller praktiskt om möjligheten att använda de aktuella uppgifterna varierar mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Regleringen bör därför gälla hos samtliga sådana myndigheter.

7.2 Användning av uppgifter för att utreda brott förbjuds

<p>Regeringens förslag: Uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt ska inte få användas för att utreda brott.</p>

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Lunds universitet* och *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* anser att det behöver förtydligas vilken användning av uppgifter som ska vara förbjuden. Nämnden anför att det behöver

förtydligas om förbudet också ska gälla när uppgifter används på informella eller indirekta sätt, t.ex. så att man kan ställa relevanta frågor under ett förhör eller så att man genom åtgärder inom underrättelseverksamheten kan få fram uppgifter som i sin tur används för att t.ex. ansöka eller besluta om ett straffprocessuellt tvångsmedel. *Svenska Journalistförbundet* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* tar också upp indirekt användning av uppgifter. JO berör t.ex. användning utanför en förundersökning för att skaffa fram ett underlag för att inleda förundersökning och vidta nödvändiga tvångsåtgärder för att förhindra brott.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnitt 7.1 ska den nya regleringen innehålla ett förbud mot användning av uppgifter för att utreda brott, som liksom regleringen i övrigt ska gälla generellt för uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt. Regeringen delar promemorians uppfattning att förbudet bör ges en allmän utformning och alltså omfatta all slags användning för att utreda brott (beträffande frågan om undantag från förbudet, se avsnitt 7.3).

När det gäller omfattningen av förbudet mot användning för att utreda brott konstaterar regeringen att brott normalt utreds inom ramen för en förundersökning. I vissa fall kan brott utredas utan förundersökning genom en s.k. förenklad utredning (23 kap. 22 § rättegångsbalken), men det saknar praktisk betydelse här. Förbudet bör omfatta både användning för att inleda (eller återuppta) en förundersökning och användning i en pågående förundersökning. Eftersom förbudet alltså bör vara allmänt, bör det när det gäller användning i en pågående förundersökning inte bara vara otillåtet att lägga uppgifter till grund för ett beslut, t.ex. ett beslut om tvångsmedel. Enligt regeringens uppfattning bör det inte heller vara tillåtet att i brottsutredande syfte t.ex. använda uppgifter som utgångspunkt för frågor under ett förhör.

Ett förbud mot användning för att utreda brott omfattar inte användning för andra ändamål. Förbudet bör därför, i linje med det som JO anför, inte hindra t.ex. att uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt används inom underrättelseverksamheten för att få fram ytterligare uppgifter som i sin tur kan användas för att utreda brott.

7.3 Bör viss användning av uppgifter för att utreda brott vara tillåten?

Regeringens bedömning: Det bör inte göras några undantag från förbudet mot användning av uppgifter för att utreda brott.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot bedömningen.

JO avstyrker bedömningen och anser att promemorian inte redovisar skäl som väger tillräckligt tungt för att kunna läggas till grund för ett undantagslöst förbud. JO konstaterar att förbudet omfattar uppgifter som är till fördel för misstänkta och anför att det måste krävas synnerligen starka motstående intressen för att man ska kunna acceptera ett förbud som saknar en ventil för uppgifter som klart visar att en person är oskyldig. JO

ifrågasätter inte att underrättelserna ofta kan innehålla utomordentligt skyddsvärda uppgifter, men anser att det inte framstår som klart att sekretessintresset alltid måste ges företräde. Enligt JO bör man överväga om det inte bör finnas ett visst utrymme för intresseavvägningar. Om man godtar promemorians bedömning att man bara kan acceptera undantag som inte leder till något röjande av uppgifter, tycker JO att man bör överväga möjligheten att begränsa den misstänktes insyns rätt. JO anser vidare att förbudet, eftersom det omfattar användning för att inleda en förundersökning, ger upphov till frågor om vilket utrymme som finns för att förhindra brott som är omedelbart förestående och där det därför inte finns tid att genom underrättelseverksamhet skaffa fram annan information som kan läggas till grund för tvångsmedel. Om det krävs att polisen t.ex. omedelbart gör en husrannsakan förutsätter JO att det sker och enligt JO bör det då finnas ett tydligt lagstöd för det.

Enligt *Svea hovrätt* kan den omständigheten att förbudet omfattar uppgifter som är till fördel för misstänkta inte anföras som ett skäl för att inte genomföra förslaget. Domstolen anser att förbudet inte innebär någon försämring i rättssäkerhetshänseende, eftersom dagens ordning innebär att myndigheterna inte alls får tillgång till uppgifterna om en förundersökning har inletts. Enligt hovrätten bör det dock ändå övervägas om det är möjligt att införa någon form av ventil, så att det i uppenbara fall blir möjligt att ta till vara uppgifter som talar till en misstänkts fördel. En följd kan enligt domstolen vara att insynsrätten behöver begränsas. Hovrätten konstaterar vidare att flera tvångsmedel som kan behövas för att ingripa mot förestående brott kräver att en förundersökning inleds. Om uppgifterna inte får användas för att utreda brott, kan tvångsmedlen inte användas.

Sveriges advokatsamfund och *Lunds universitet* har också synpunkter på förbudets utformning. Advokatsamfundet invänder mot att förbudet omfattar uppgifter som är till fördel för misstänkta. Universitetet anför att det är tveksamt om det är tillåtet att generellt hemlighålla alla uppgifter från signalspaning och anser att en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall förmodligen är att föredra.

Skälen för regeringens bedömning

Europakonventionens krav på en rättvis rättegång

Den nya regleringens förbud mot användning av uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för att utreda brott bör som utgångspunkt vara absolut, dvs. gälla utan undantag. En grundläggande fråga är hur ett sådant förbud skulle förhålla sig till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Enligt artikel 6 i Europakonventionen gäller att var och en vid prövningen av en anklagelse för brott ska vara berättigad till en rättvis rättegång. Var och en som blivit anklagad för brott ska också betraktas som oskyldig till dess att hans eller hennes skuld lagligen fastställts. Han eller hon har vidare vissa minimirättigheter, som kan ses som särskilt viktiga exempel på vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en rättegång ska vara rättvis. Utmärkande för en rättvis rättegång är bl.a. att processen är kontradiktorisk samt att parterna är likställda och att den ena inte gynnas på den andras bekostnad.

Frågan vilka uppgifter som får användas för att utreda brott är, i likhet med frågan vilken utredning som får läggas fram för en nationell domstol, i första hand en angelägenhet för den nationella rättsordningen. Ett absolut förbud mot användning för att utreda brott kan därför inte i sig anses strida mot artikel 6 i Europakonventionen. Från ett konventionsperspektiv är det dock av betydelse att förbudet kan leda till att försvaret inte delges allt relevant material.

Artikel 6 i Europakonventionen innefattar ingen ovillkorlig rätt att ta del av allt relevant material. Den rätt att ta del av material som kan följa av artikeln kan i stället begränsas med hänsyn till motstående intressen, om de intressena är tillräckligt starka. Som konstateras i promemorian kan införandet av ett förbud mot användning av uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för att utreda brott motiveras med hänvisning till nationell säkerhet. Det följer av att uppgifterna i underrättelserna kan röjas om de används för att utreda brott.

Uppgifterna i underrättelserna är synnerligen skyddsvärda och omfattas av bl.a. försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Om det inte uttryckligen framgår att uppgifterna kommer från signalspaning, kan det ändå i praktiken vara uteslutet att de har hämtats in på något annat sätt. Av uppgifterna kan man dra slutsatser om både den övergripande inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten som beslutas av regeringen och den närmare inriktning av signalspaningen som är en förutsättning för att signalspaning ska få bedrivas. Vidare kan man av uppgifterna direkt eller indirekt få kunskap om bl.a. Försvarets radioanstalts medel, metoder, förmåga och källor. Uppgifterna kan också ge kunskap om Försvarets radioanstalts internationella samarbete, t.ex. om arten och omfattningen av samarbetet, vilka utländska myndigheter som samarbetet bedrivs med och hur prioriterad en viss samarbetspartner är.

Ett röjande av uppgifterna i underrättelserna kan medföra oreparerbara skadeverkningar på såväl lång som kort sikt för svensk försvarsunderrättelseförmågas förutsättningar att bidra till Sveriges säkerhet. Ett avslöjande av en kapacitet att hämta in information om en viss företeelse kan skada den försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs för andra ändamål. Ett röjande kan också svårt skada det internationella samarbetet och vålla fara för Sveriges säkerhet på den grunden. En stor del av uppgifterna är mot den här bakgrunden av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet och alltså s.k. kvalificerat hemliga.

Den närmare utformningen av förbudet mot användning för att utreda brott – t.ex. om det bör förenas med några undantag – beror också den på överväganden om nationell säkerhet. Det nationella bedömningsutrymmet måste därför vara förhållandevis stort. Som anges i promemorian skulle ett absolut förbud inte skapa någon bristande likställighet mellan parterna och inte heller hindra den misstänkte från att lägga fram annan utredning. Regeringen instämmer därför i bedömningen att Europakonventionens krav på en rättvis rättegång inte hindrar att förbudet ges en absolut utformning.

Undantag för att tillgodose rättssäkerhetsintressen?

Ett absolut förbud mot användning för att utreda brott skulle även omfatta uppgifter till fördel för misstänkta. Som framgår ovan har några remissinstanser invändningar mot eller synpunkter på det.

Regeringen konstaterar i den här delen att användning av uppgifter leder till konflikter med intresset av att uppgifter inte ska röjas och att det gäller även om användningen är till fördel för den misstänkte.

Den som misstänks för brott har en rätt till insyn som varierar i omfattning beroende på i vilket skede förundersökningen befinner sig. Under pågående förundersökning gäller rätten, enligt 23 kap. 18 § rättegångsbalken, i den mån den kan utövas utan men för utredningen och med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Den som anhålls eller häktas har dessutom en rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om frihetsberövande. När den misstänkte har underrättats om att förundersökningen har slutförts begränsas insynsrätten inte längre av rättegångsbalkens regler. Enligt 23 kap. 18 a § rättegångsbalken kan begränsningar dock följa av 10 kap. 3 och 3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen. Den regleringen innebär bl.a. att den misstänkte har en ovillkorlig rätt att ta del av allt material som har betydelse för åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan. En annan ordning har bedömts vara oförenlig med artikel 6 i Europakonventionen (se prop. 2016/17:68 s. 62–65).

Med hänsyn till den misstänktes insynsrätt är det svårt att tänka sig några undantag från förbudet mot användning för att utreda brott, som inte skulle kunna leda till ett röjande av uppgifter. Ett exempel som tas upp i promemorian är användning som innebär att uppgifter läggs till grund för ett beslut att lägga ned en förundersökning. Ett sådant beslut kan omprövas, och då kan de uppgifter som legat till grund för nedläggningsbeslutet behöva röjas. Som anges ovan har ju den misstänkte en ovillkorlig rätt att ta del av allt material som har betydelse för åklagarens ställningstagande i åtalsfrågan.

Förutom sekretessintresset måste man, som framhålls i promemorian, beakta att ett undantag till förmån för misstänkta skulle vara svårtillämpat. Det kan vara förenat med betydande svårigheter att avgöra om en uppgift är av betydelse för en utredning, och det är ännu svårare att avgöra om en uppgift verkligen är till fördel för en misstänkt. Bedömningen förutsätter breda kunskaper om utredningen och är knuten till utredningsläget vid en viss tidpunkt. En slutlig bedömning skulle inte kunna göras förrän utredningen avslutas. Med ett undantag skulle det därför finnas en inte obetydlig risk för felbedömningar. Undantaget skulle dessutom göra det svårare att begränsa spridningen av uppgifterna till utredningsverksamheten, eftersom undantaget skulle behöva tillämpas löpande och av personer som arbetar där.

Regeringen instämmer mot den här bakgrunden i promemorians bedömning att det inte bör göras något undantag till fördel för misstänkta. Som *Svea hovrätt* påpekar leder frånvaron av ett sådant undantag inte till att rättssäkerheten i förundersökningar försämrats jämfört med i dag, eftersom polisen nu inte får del av uppgifterna om en förundersökning har inletts. Förbudet är inte heller någon principiell nyhet. Bestämmelserna om upp-

gifter som tagits emot från utländska myndigheter under villkor om användningsbegränsningar (t.ex. 5 kap. 1 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål) innebär att uppgifter kan omfattas av ett förbud som saknar undantag av det aktuella slaget. Dessutom medför reglerna om överskottsinformation från hemliga tvångsmedel (t.ex. 27 kap. 23 a § rättegångsbalken) att det kan vara förbjudet att använda uppgifter för att utreda brott, utan att det görs något särskilt undantag till fördel för misstänkta. Slutligen finns det bevisförbud (t.ex. den nyss nämnda bestämmelsen i lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål) som innebär att det kan vara förbjudet att använda uppgifter i rättegångar och som gäller även mot misstänkta.

Undantag för att tillgodose andra brottsbekämpningsintressen?

Ett absolut förbud mot användning för att utreda brott skulle även omfatta uppgifter om allvarliga brott. Med hänsyn till gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten är det, som anges i promemorian, inte möjligt att göra något undantag för sådana uppgifter. Ett absolut förbuds nackdelar för den brottsutredande verksamheten framstår dock som små i praktiken, eftersom uppgifterna har sitt främsta värde i underrättelseverksamheten och då polisen i dag, som framhålls ovan, över huvud taget inte får del av uppgifterna om en förundersökning har inletts.

Ett förbud mot användning för att utreda brott omfattar inte användning för att förhindra brott. Som *JO* och *Svea hovrätt* tar upp kan förbudet trots det påverka utrymmet för sådan användning. Det beror på att det kan vara svårt att förhindra ett brott utan att inleda en förundersökning. Det går t.ex. inte att ta föremål i beslag eller att göra en husrannsakan, eftersom en förundersökning då anses inledd. Problematiken är inte ny utan finns generellt när det gäller bestämmelser som kan förbjuda användning för att utreda brott. Ett exempel är bestämmelserna om uppgifter som tagits emot från utländska myndigheter under villkor om användningsbegränsningar. Enligt regeringen finns det därför inte heller på den här grunden något hinder mot ett absolut förbud.

7.4 Användning av uppgifter som inte syftar till att utreda brott regleras inte

Regeringens bedömning: Det bör inte införas några särskilda bestämmelser om användning av uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för andra syften än att utreda brott.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot bedömningen. *Civil Rights Defenders* anför att promemorians analys och förslag brister när det gäller användning av uppgifter för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. *Åklagarmyndigheten* anser att det inte framgår om uppgifterna ska få användas i någon annan verksamhet än underrättelseverksamhet. Enligt myndigheten ligger det i sakens natur att

uppgifter som bara är avsedda för underrättelseverksamhet och inte får användas för att utreda brott inte heller får användas för andra ändamål av utredningsliknande karaktär. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* anför att avsikten naturligtvis är att uppgifterna inte heller ska få användas när en förundersökning är avslutad och åtal har väckts, exempelvis för att en tilltalad kräver att uppgifterna ska tas in i målet eller för att åklagaren vill använda uppgifterna i rättegången, och att det därför bör övervägas om användning för lagföring bör förbjudas.

Skälen för regeringens bedömning: Förutom ett förbud mot användning av uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för att utreda brott, skulle den nya regleringen kunna innehålla bestämmelser om användning av uppgifter för andra ändamål än att utreda brott. Frågan om det bör införas några bestämmelser om det får bedömas mot bakgrund av att de brottsbekämpande myndigheterna, utan särskilt lagstöd, som utgångspunkt får använda alla uppgifter som de har tillgång till.

Ett skäl att reglera användning som inte syftar till att utreda brott kan vara att det tydligt ska framgå att den är tillåten. De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet utanför brottsutredningar är dock till stor del oregerad. Det gäller bl.a. myndigheternas underrättelseverksamhet. Tydlighetsskäl väger därför inte tillräckligt tungt för att motivera att det i lag ska anges att uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt får användas för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Om man då anger att det är tillåtet att använda uppgifterna på något annat sätt, kan regleringen ge upphov till missförstånd. Sammantaget gör tydlighetsskäl därför inte att det finns anledning att reglera användning som inte syftar till att utreda brott.

Ett annat skäl att reglera användning som inte syftar till att utreda brott kan vara att den ska begränsas. Som framgår ovan tar vissa remissinstanser upp frågan om viss ytterligare användning bör förbjudas.

Regeringen kan konstatera att det med dagens ordning inte har framkommit något konkret behov av att förbjuda användning för andra ändamål än att utreda brott. Inte heller en utökad tillgång till uppgifterna kan medföra att det uppkommer något sådant behov. Något som bör övervägas är dock om den omständigheten att det införs ett förbud mot användning för att utreda brott i sig gör att det, i linje med det som *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* anför, också bör införas ett förbud mot användning för att lagföra brott.

Enligt regeringen framstår behovet av ett förbud mot användning för att lagföra brott som svagt. Eftersom förbudet mot användning för att utreda brott omfattar användning i en pågående förundersökning, och då åtalsbeslutet fattas utifrån det som kommit fram under förundersökningen, finns det t.ex. inget behov av att förbjuda användning som innebär att uppgifter läggs till grund för ett beslut om åtal.

Ett förbud mot användning för att lagföra brott skulle dessutom hamna i konflikt med principen om fri bevisprövning. Enligt principen, som anses komma till uttryck i 35 kap. 1 § rättegångsbalken, finns det inte någon begränsning av vilken bevisning som får läggas fram i en rättegång. Undantag från grundsatsen har tidigare ansetts kräva mycket starka skäl (se t.ex. prop. 2004/05:143 s. 37). Regeringen instämmer i promemorians bedömning att det inte finns tillräckligt starka skäl i det här fallet, särskilt som det redan finns begränsningar av möjligheten att lägga fram uppgifter

som omfattas av utrikes- och försvarssekretess som bevisning (se t.ex. 36 kap. 5 § rättegångsbalken).

Sammanfattningsvis bör regleringen alltså inte innehålla några särskilda bestämmelser om användning av uppgifter för andra ändamål än att utreda brott.

7.5 Hur förhåller sig regleringen till rapporterings- skyldigheten och förundersökningsplikten?

Regeringens bedömning: Förbudet mot användning av uppgifter för att utreda brott begränsar rapporteringsskyldigheten och förundersökningsplikten.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot bedömningen. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att förhållandet till rapporteringsskyldigheten bör utredas närmare mot bakgrund av att det i förarbetena till polislagen bl.a. anges att rapporteringsskyldigheten aldrig bör få åsidosättas.

Skälen för regeringens bedömning: En polisman som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska som huvudregel lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske (9 § polislagen). Vissa andra tjänstemän har samma skyldighet. Som anges i promemorian kan den omständigheten att ett visst slags uppgifter omfattas av ett förbud mot användning för att utreda brott inte per automatik medföra att rapporteringsskyldigheten begränsas. Förbudet kan ju vara beroende av bedömningar som ska göras av någon annan än den som har skyldigheten. Eftersom det förbud som föreslås nu omfattar all användning för att utreda brott, får förbudet dock anses begränsa rapporteringsskyldigheten. Det finns inte någon motsättning mellan den bedömningen och principen att rapporteringsskyldigheten inte får åsidosättas i de fall där den gäller.

En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Förbudet mot användning för att utreda brott träffar användning för att inleda en förundersökning och begränsar därför förundersökningsplikten.

7.6 Enskilda tjänstemäns tillgång till uppgifter

Regeringens förslag: De brottsbekämpande myndigheterna ska se till att tillgången till uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det ska särskilt beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* anför att en särskild bestämmelse om att tillgången till uppgifterna ska begränsas fyller en funktion, men anser att de brottsbekämpande myndigheterna bör ordna sin verksamhet så att tjänstemän inom utredningsverksamheten inte får del av några uppgifter från signalspaning om samma företeelse som utredningen rör. Nämnden är kritisk till att förslaget innebär att tjänstemännen kan få del av uppgifterna, om de har ett behov av dem med hänsyn till andra arbetsuppgifter. Enligt nämnden bör tjänstemännen inte samtidigt ha andra arbetsuppgifter som innebär att de har ett behov av uppgifterna. Nämnden anför vidare att myndigheterna måste ha rutiner som förhindrar att uppgifter – även muntliga sådana – ”vandrar” så att man inte längre kan veta att de kommer från signalspaning. Den kanske viktigaste åtgärden är enligt nämnden att det dokumenteras vilka uppgifter som kommer från signalspaning och att uppgifterna görs spårbara. Också *Ekobrottsmyndigheten* betonar vikten av att de myndigheter som tar emot uppgifter från signalspaning markerar uppgifterna. *Åklagarmyndigheten* anser att det är överflödigt att ange i lagtext att det särskilt ska beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott.

Skälen för regeringens förslag: Den nya regleringen ska göra att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kan ta emot underrättelser från Försvarets radioanstalt även om det pågår en förundersökning. Eftersom regleringen föreslås gälla hos samtliga brottsbekämpande myndigheter (se avsnitt 7.1), kommer den att medföra att även övriga brottsbekämpande myndigheter kan ta emot underrättelser parallellt med pågående förundersökningar.

Mot den här bakgrunden bör tillgången till uppgifterna i underrättelserna begränsas hos de brottsbekämpande myndigheterna. En begränsning av tillgången kan, som anges i promemorian, ha betydelse för allmänhetens acceptans och förtroende för den nya ordningen. Begränsningen behövs också för att tillgodose bl.a. integritets- och säkerhetsskyddsintressen.

I promemorian relateras behovet av att begränsa tillgången till uppgifterna genom en författningsreglering till hur den brottsbekämpande verksamheten är organiserad. Enligt promemorian hade behovet av en reglering varit svagare om underrättelseverksamheten och utredningsverksamheten varit helt separerade. Regeringen kan instämma i det, men vill i klagrande syfte tillägga att en utökad tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt inte i sig hade kunnat motivera ett förslag om att verksamheterna ska bedrivas helt åtskilda. Förändringar av det slaget måste kunna motiveras ur ett bredare perspektiv.

Regeringen delar promemorians uppfattning att ett lämpligt krav i lag är att de brottsbekämpande myndigheterna ska begränsa tillgången till uppgifterna utifrån vem som har ett behov av dem för att fullgöra sina arbetsuppgifter. Hur ett visst slags uppgifter får användas har en avgörande betydelse för vem som behöver ha tillgång till dem, och myndigheterna bör därför särskilt beakta att uppgifterna inte får användas för att utreda brott. Regeringen anser att det senare bör framgå av lagtexten. Att på det sättet ange en grundläggande utgångspunkt för hur regleringen ska tillämpas leder inte, som *Åklagarmyndigheten* anser, till en dubbelreglering.

Förslaget får som följd att den som arbetar med utredning om brott som utgångspunkt inte ska ha tillgång till uppgifterna. Om begränsningen av

tillgången ska göras utifrån en behovsbedömning, kan man däremot inte uppnå en sådan kategorisk begränsning som *Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten* vill se. Det följer av att det inte är något alternativ att bestämma att tjänstemän inom utredningsverksamheten inte samtidigt ska ha andra arbetsuppgifter som kan innebära att de har ett behov av uppgifterna. För att helt utesluta att tjänstemännen får del av uppgifterna skulle det i stället krävas en förbudsregel. Regeringen anser dock att en sådan regel skulle kunna bli för stelbent för Säkerhetspolisen, som inte utreder brott i någon större utsträckning och vars utredningsverksamhet därför inte är dimensionerad för att bedrivas utan medverkan av personer som har sina huvudsakliga uppgifter inom underrättelseverksamheten. Det får därför anses tillräckligt att myndigheterna måste kunna motivera avvikelser från utgångspunkten att den som arbetar med utredning om brott inte ska ha tillgång till uppgifterna.

För att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna följa bestämmelserna om användning av och tillgång till uppgifter måste de vara medvetna om att bestämmelserna ska tillämpas i fråga om en viss uppgift. Som *Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten* och *Ekobrottsmyndigheten* framhåller bör uppgifterna därför förses med någon form av markering.

7.7 Regleringens placering och giltighetstid

Regeringens förslag: Regleringen ska placeras i en ny lag.

Regeringens bedömning: Lagens giltighetstid bör inte begränsas.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens, även om promemorian inte uttryckligen tar ställning till den nya lagens giltighetstid.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget och bedömningen. *Åklagarmyndigheten* anför att det finns skäl att överväga regleringens placering ytterligare och tycker att det är mer naturligt med en placering i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. *Uppsala universitet* anser att lagen bör tidsbegränsas och att tillämpningen av den bör utvärderas.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Den nya regleringen anknyter till rapporteringsbestämmelsen i 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och gäller användningen av och tillgången till uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt hos de brottsbekämpande myndigheterna. Regleringen hör dock inte hemma i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet, som innehåller grundläggande bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhet. Eftersom det inte heller finns någon naturlig plats för regleringen i rättegångsbalken, där bestämmelserna om förundersökning finns, bör regleringen placeras i en ny lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Till skillnad från *Uppsala universitet* anser regeringen att det saknas skäl att begränsa lagens giltighetstid. När det gäller tillämpningen av lagen menar regeringen vidare att det får anses tillräckligt att den granskas inom ramen för den tillsyn som föreslås i avsnitt 8.

8 Tillsyn över tillämpningen av den nya lagen

Regeringens förslag: Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska ha tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den nya lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. För tillsynen ska de bestämmelser som gäller för nämndens nuvarande tillsyn i huvudsak gälla på motsvarande sätt.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* anser att tillsynsuppgiften kan bli svår men att uppdraget bör utformas i enlighet med förslaget. Nämnden anför att det är viktigt också för tillsynen att uppgifter från signalspaning markeras och att det måste ställas höga krav på att polisen inrättar sin verksamhet på ett sätt som leder till att reglerna följs. Enligt nämnden omfattas det av tillsynen. Enligt nämnden är det viktigt att det, vid sidan av nämndens tillsyn, finns en väl fungerande intern kontroll inom polisen. Uppdraget kan enligt nämnden formuleras mer generellt än i författningsförslaget.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Civil Rights Defenders*, tycker att förslaget som helhet saknar tillräckliga mekanismer för att kunna garantera att förbudet mot användning för att utreda brott följs. När det särskilt gäller tillsyn anför *Datainspektionen* att det inte finns något som hindrar att inspektionen utses till tillsynsmyndighet samt att tillsynen bör omfatta samtliga brottsbekämpande myndigheter. Beträffande frågan om kontroller på begäran av enskilda efterlyser inspektionen en analys utifrån dataskyddsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF). *Sveriges advokatsamfund* anser att tillsynsuppdraget lär bli nästan omöjligt att utföra och undrar vilka remedier som står till buds vid eventuella överträdelser. *Uppsala universitet* efterfrågar en analys av förslagets övergripande konsekvenser för dagens tillsynssystem.

Skälen för regeringens förslag

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska ha tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den nya lagen

Den nya lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott gör att de brottsbekämpande myndigheterna kommer att kunna ta emot underrättelser från Försvarets radioanstalt parallellt med pågående förundersökningar. Som anges i promemorian är det av grundläggande betydelse att lagens förbud mot användning för att utreda brott följs. Något

som kan ha betydelse för allmänhetens acceptans och förtroende för ordningen är då att de brottsbekämpande myndigheterna ska begränsa tillgången till uppgifterna i underrättelserna (se avsnitt 7.6). En del i det är risken för att uppgifterna ska användas på ett otillåtet sätt minskar om tillgången till uppgifterna begränsas i de delar av verksamheten där de skulle kunna missbrukas.

Regeringen instämmer i promemorians bedömning att den nya lagen gör att det finns skäl att införa nya bestämmelser om tillsyn över den brottsbekämpande verksamheten. Med anledning av *Uppsala universitets* synpunkter kan det konstateras att förslagen däremot inte innebär en sådan förändring i förhållande till dagens ordning att det finns anledning att ifrågasätta t.ex. att organ i dag har tillsyn över försvarsunderrättelseverksamheten utan att samtidigt ha tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

De organ som det kan vara aktuellt att ge tillsynsuppdraget till är främst Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Datainspektionen.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och över verksamhet som hänger samman med det. Nämnden har också tillsyn över personuppgiftsbehandling inom bl.a. polisens brottsbekämpande verksamhet (1 § lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Nämnden har alltså, till skillnad från Datainspektionen, en tillsyn som omfattar också andra inslag i brottsbekämpningen än personuppgiftsbehandling, framför allt användningen av hemliga tvångsmedel. Med hänsyn till myndigheternas nuvarande uppdrag ligger det därför närmast till hands att nämnden får det nya uppdraget.

När det gäller vilka som bör omfattas av tillsynen konstaterar regeringen att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten är de enda brottsbekämpande myndigheterna som får inrikta signalspaning och att de därför, inom samma krets, är de primära mottagarna av underrättelser från Försvarets radioanstalt. Övriga brottsbekämpande myndigheter får inte inrikta signalspaning och tar därför emot underrättelser från Försvarets radioanstalt antingen i en betydligt mindre omfattning än polisen, eller inte alls. Mot den här bakgrunden är behovet av tillsyn över Säkerhetspolisen och Polismyndigheten klart starkare än behovet av tillsyn över övriga brottsbekämpande myndigheter. Som anges i promemorian finns det dessutom praktiska fördelar med att inte göra kretsen av tillsynsobjekt för stor. Det är därför inte motiverat att, som *Datainspektionen* vill, låta de nya reglerna om tillsyn omfatta samtliga brottsbekämpande myndigheter.

Sammantaget bör Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden alltså ges i uppdrag att ha tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den nya lagen. Tillsynen bör omfatta tillämpningen av både förbudet mot användning av uppgifter för att utreda brott och bestämmelsen om begränsning av tillgång till uppgifter.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anser att tillsynsuppdraget kan formuleras mer generellt än i författningsförslaget och utan att man behöver använda den nya lagens namn. I nuläget anser regeringen dock att det finns skäl att hålla fast vid en formulering som knyter an till lagens namn. Nämndens önskemål om en mer allmän formulering kommer att beaktas i

samband med behandlingen av nämndens generella framställning i ämnet till Justitiedepartementet (Ju2018/04361/Å).

Hur ska Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utöva tillsynen?

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar sin nuvarande tillsyn genom inspektioner och andra undersökningar. Förutom inspektioner kan det handla om allt från enkätundersökningar och andra s.k. skrivbordsgranskningar till intervjuer med befattningshavare vid de granskade myndigheterna. Nämnden får uttala sig om konstaterade förhållanden och sin uppfattning om behov av förändringar i verksamheten och ska verka för att brister i lag eller annan författning avhjälpas (2 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet).

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bör utöva sitt nya uppdrag enligt de grundläggande bestämmelser som tas upp ovan. Hur tillsynen ska utövas inom de ramarna avgörs, liksom annars, bäst av nämnden. Regeringen delar inte *Sveriges advokatsamfunds* uppfattning att tillsynsuppdraget lär bli nästan omöjligt att utföra. Som anges i promemorian kan ett sätt för nämnden att skaffa en utgångspunkt för en granskning vara att begära uppgifter om vilka företeelser som den granskade myndigheten inriktat signalspaning mot. När det gäller både användning av och tillgång till uppgifter är det relevant att granska t.ex. logguppföljningar och behörighetsinskränkningar för dem som arbetar med brottsutredningar. Regeringen anser att tillsynen gör att det finns tillräckliga garantier för att regelverket följs. Vid sidan av tillsynen är det naturligtvis, som *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* framhåller, viktigt att polisen har en väl fungerande intern kontroll.

En fråga som tas upp i promemorian är om Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bör vara skyldig att utföra kontroller på begäran av enskilda. Den enskilde har i dag rätt att hos Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten begära en kontroll av om hans eller hennes meddelanden har hämtats in i samband med signalspaning och, om så är fallet, om inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag (10 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet). Den enskilde har dessutom rätt att hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden begära en kontroll av personuppgiftsbehandling i bl.a. polisens brottsbekämpande verksamhet (3 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Med hänsyn till de rättigheterna framstår det inte som motiverat att nämnden ska vara skyldig att utföra någon form av kontroller på begäran av enskilda inom ramen för sitt nya tillsynsuppdrag. För att det klart ska framgå att nämnden inte har någon sådan skyldighet, bör 3 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet justeras något. Förslaget innebär ingen begränsning av den nyss nämnda skyldigheten att utföra kontroller av personuppgiftsbehandling. Det finns därför, till skillnad från vad *Datainspektionen* anser, inget behov av att göra någon analys utifrån dataskyddsdirektivet.

I övrigt bör samma regler gälla som för den tillsyn som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i dag. Det innebär att nämnden kommer att ha rätt att få de uppgifter och upplysningar, den information och det biträde som nämnden begär av Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Även domstolar samt förvaltningsmyndigheter som inte omfattas av tillsynen

kommer att vara skyldiga att lämna de uppgifter som nämnden begär (4 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet).

När det gäller eventuella överträdelser, en fråga som *Sveriges advokatsamfund* tar upp, kan det framhållas att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska göra en anmälan till Åklagarmyndigheten eller någon annan behörig myndighet om nämnden uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott (20 § förordningen [2007:1141] med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden).

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2019.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens förutom när det gäller datumet för ikraftträdande.

Remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot förslaget och bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Förslagen i lagrådsremissen är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 augusti 2019.

Den nya lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott bör gälla även för uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat innan lagen trätt i kraft. För att det ska uppnås behövs inga övergångsbestämmelser.

De föreslagna bestämmelserna om tillsyn innebär att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska ha tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den nya lagen. I det ligger att tillsynen ska avse verksamhet som har bedrivits efter lagens ikraftträdande. Därför behöver inte heller bestämmelserna om tillsyn förenas med några övergångsbestämmelser.

10 Konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen medför vissa ökade kostnader för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. Regeringen avser att återkomma när det gäller kostnadernas finansiering.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot bedömningen. *Försvarsunderrättelsesdomstolen* klargör att den delar uppfattningen att

förslagen inte gör att domstolen behöver mer resurser för sin tillståndsprovning. *Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten* anför att inspektionen i nuläget har svårt att överblicka om en utökad rapportering kommer att kräva ökade granskningsresurser hos myndigheten men utesluter inte att så kan vara fallet.

Skälen för regeringens bedömning: Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten inriktar signalspaning och tar, i likhet med vissa andra brottsbekämpande myndigheter, emot underrättelser från Försvarets radioanstalt redan i dag. De utökade möjligheter att inrikta signalspaning och ta emot underrättelser från Försvarets radioanstalt som förslagen medför kan bara leda till en mindre ökning av verksamheten vid de berörda myndigheterna. Vidare kan bestämmelserna om hur uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt får användas och spridas inte kräva några större förändringar.

Mot den här bakgrunden bedöms eventuella kostnadsökningar för de brottsbekämpande myndigheterna och Försvarets radioanstalt kunna finansieras inom ramarna för befintliga anslag. Som *Försvarsunderrättelsesdomstolen* instämmer i medför förslagen inte att domstolen behöver mer resurser. Samma sak gäller övriga domstolar. Vidare bedömer regeringen i nuläget att förslagen inte medför några ökade kostnader för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska ha tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den nya lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Nämnden bedömer att den kommer att behöva förstärka sitt kansli som en följd av sin nya uppgift, och uppskattar kostnaderna för det till 2 miljoner kronor per år, motsvarande två årsarbetskrafter. Även regeringen bedömer att förslagen medför vissa ökade kostnader för nämnden, och avser att återkomma i frågan om kostnadernas finansiering.

Förslagen påverkar inte kostnaderna eller intäkterna för kommunerna eller landstingen och leder inte till någon ökning av de löpande kostnader som signalspaning i tråd innebär för operatörer.

Förslagen innebär att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten får tillgång till uppgifter från signalspaning parallellt med pågående förundersökningar. Därmed tillgodoses det behov polisen, även när en förundersökning pågår, har av uppgifterna för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka t.ex. brottslig verksamhet som innefattar terrorbrott. Förslagen bedöms därför påtagligt kunna förbättra polisens förmåga att identifiera och motverka hot mot Sveriges säkerhet.

Även om uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt inte ska få användas för att utreda brott, framstår förbudets nackdelar för den brottsutredande verksamheten som små i praktiken (se avsnitt 7.3).

Förslagen har inte någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, sysselsättningen, den offentliga servicen i olika delar av landet eller små företags villkor i förhållande till större företags. Förslagen har inte heller någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott

Förbud mot användning av uppgifter

1 § Uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat till en annan myndighet i enlighet med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet får inte användas för att utreda brott.

Paragrafen innehåller ett förbud mot viss användning av uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat till en annan myndighet i enlighet med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.1–7.5.

Paragrafen är tillämplig på uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt och gäller hos de brottsbekämpande myndigheterna. Försvarets radioanstalts skyldighet att rapportera underrättelser till berörda myndigheter framgår av 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Uppgifterna i underrättelserna kan komma från signalspaning enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet men kan också vara av ett annat slag. Det spelar inte någon roll när, hur eller till vilken myndighet underrättelsen rapporterats. Bland de brottsbekämpande myndigheterna är Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten de primära mottagarna av underrättelser från Försvarets radioanstalt. Paragrafen är därför av betydelse främst hos polisen och åklagarmyndigheterna.

Enligt paragrafen får de aktuella uppgifterna över huvud taget inte användas för att utreda brott. Förbudet omfattar både användning för att inleda (eller återuppta) en förundersökning och användning i en pågående förundersökning. När det gäller användning i en pågående förundersökning är det otillåtet inte bara att lägga uppgifter till grund för ett beslut, utan också att i brottsutredande syfte t.ex. använda uppgifter som utgångspunkt för frågor under ett förhör.

Förbudet i paragrafen gäller inte användning av uppgifter för andra syften än att utreda brott, t.ex. användning för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet.

Tillgång till uppgifter

2 § De brottsbekämpande myndigheterna ska se till att tillgången till sådana uppgifter som avses i 1 § begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det ska särskilt beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott.

Paragrafen reglerar tillgången till uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt. Paragrafen behandlas i avsnitt 7.6.

Enligt paragrafen ska de brottsbekämpande myndigheterna se till att tillgången till sådana uppgifter som avses i 1 § begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Hur uppgifterna får användas är av avgörande betydelse för vem som behöver, och alltså får, ha tillgång till dem. Enligt paragrafen ska det särskilt beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott. Den som arbetar med utredning om brott ska som utgångspunkt inte ha tillgång till uppgifterna. För att den som arbetar med utredning om brott ska kunna anses behöva ha tillgång till uppgifterna, bör han eller hon ha ett konkret behov av dem med hänsyn till någon annan arbetsuppgift.

En skyldighet för de brottsbekämpande myndigheterna att begränsa tillgången till uppgifterna kan följa också av andra regler, t.ex. bestämmelser om behandling av personuppgifter och bestämmelser om säkerhetsskydd (se t.ex. 3 kap. 6 § brottsdatalagen [2018:1177] och 7 § säkerhetsskyddsförordningen [1996:633]).

Tillsyn

3 § Bestämmelser om tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av denna lag finns i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Paragrafen är en upplysningsbestämmelse och anger att bestämmelser om tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av den nya lagen finns i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

Den nya lagen börjar gälla den 1 augusti 2019. Lagen gäller även för uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat innan lagen trätt i kraft. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

1 § Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) ska utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område för

de syften som anges i 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen. Tillsynen ska särskilt avse sådan behandling som avses i 2 kap. 11 § brottsdatalogen.

Nämnden ska också utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av lagen (2019:000) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt första, andra och tredje styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

I paragrafen anges vad Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har tillsyn över.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av den nya lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Tillsynen omfattar tillämpningen av både förbudet mot användning för att utreda brott och bestämmelsen om begränsning av tillgången till uppgifter. När det gäller hur tillsynen ska bedrivas gäller de grundläggande bestämmelserna i 2 §.

I *fjärde stycket*, tidigare tredje stycket, görs ett tillägg som innebär att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens nya tillsyn ska syfta till att säkerställa att den aktuella verksamheten bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.

3 § Nämnden är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon

1. har utsatts för sådana tvångsmedel som avses i 1 § *första stycket* och om användningen av dem och verksamhet som hänger samman med dem har varit i enlighet med lag eller annan författning, eller

2. varit föremål för sådan personuppgiftsbehandling som avses i 1 § *andra stycket* och om den har utförts i enlighet med lag eller annan författning.

Nämnden ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts.

Nämnden får vägra att utföra kontroll om begäran är orimlig eller uppenbart ogrundad.

Paragrafen reglerar Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens skyldighet att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har varit föremål för användning av hemliga tvångsmedel eller för personuppgiftsbehandling och om handläggningen har varit författningenslig.

I *första stycket* görs två tillägg som inte innebär någon ändring i sak men som klargör att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inte har någon skyldighet att utföra kontroller på begäran av enskilda inom ramen för sin tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av den nya lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

De nya bestämmelserna om tillsyn börjar gälla den 1 augusti 2019. Tillsynen avser verksamhet som bedrivits efter ikraftträdandet. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 9.

Sammanfattning av promemorian Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning (Ds 2018:35)

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. Verksamheten får bara avse utländska förhållanden.

Signalspaning är en metod för teknisk inhämtning som används i försvarsunderrättelseverksamheten. Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten får inrikta signalspaning inom ramen för den övergripande inriktning för försvarsunderrättelseverksamheten som beslutas av regeringen. Signalspaningen utförs av Försvarets radioanstalt, som ska rapportera underrättelser med uppgifter som hämtats in genom signalspaningen till berörda myndigheter.

Signalspaningsregelverket tillämpas i dag på det sättet att signalspaning får bedrivas även kring en företeelse om vilken förundersökning pågår. Men signalspaning inriktas i ett sådant fall inte av den myndighet där förundersökningen bedrivs, och Försvarets radioanstalt rapporterar inte underrättelser till den myndigheten avseende den företeelse som förundersökningen rör. Rapportering kan däremot ske till en annan brottsbekämpande myndighet.

Regeltillämpningen innebär att polisens tillgång till uppgifter från signalspaning upphör om det inleds en förundersökning. Det är en problematisk ordning. Behovet av att inom ramen för polisens underrättelseverksamhet kartlägga en företeelse upphör t.ex. inte på grund av att det inleds en förundersökning. Och eftersom uppgifterna bl.a. kan gälla internationell terrorism, kan begränsningen få mycket allvarliga konsekvenser.

Uppdraget har omfattat att föreslå författningsändringar som möjliggör att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten (i praktiken Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten, eftersom det är dit underrättelserna rapporteras i dag) tar emot underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i deras verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet trots att det pågår en förundersökning vid myndigheten beträffande en företeelse som signalspaningen rör. En begränsning som gällt är att underrättelserna inte ska få användas i förundersökningar. Uppdraget har också omfattat att utifrån förslaget analysera om nuvarande regler om tillsyn är tillräckliga.

Den nuvarande tillämpningen av signalspaningsregelverket vilar på synsättet att en rapportering till Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten av underrättelser med uppgifter från signalspaning kan leda till en otillåten sammanblandning mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. Sammanblandningen anses kunna ske om rapporteringen rör en företeelse som det pågår en förundersökning om.

De regler som i dag styr polisens användning av uppgifter från signalspaning hindrar inte att uppgifterna används för att utreda brott, utan kan tvärtom medföra att det finns en skyldighet att använda uppgifterna på det

sättet. Om det i stället införs en reglering som utesluter att uppgifterna används för att utreda brott, finns det inte längre några rättsliga hinder mot en rapportering av underrättelser när det pågår en förundersökning. Med en sådan reglering skulle Försvarets radioanstalts grundläggande skyldighet att rapportera underrättelser till berörda myndigheter gälla även i den situationen.

I promemorian föreslås därför en ny lag som förbjuder att uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt används för att utreda brott. Förbudet medför att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kommer att kunna inrikta signalspaning och, liksom övriga brottsbekämpande myndigheter, ta emot underrättelser med uppgifter från signalspaning trots att det pågår en förundersökning.

Med hänsyn till det föreslagna förbudet mot användning för att utreda brott bör de aktuella uppgifterna inte få spridas fritt hos de brottsbekämpande myndigheterna. En begränsning av spridningen minskar t.ex. risken för att uppgifterna används i strid med förbudet och kan både ha betydelse för allmänhetens förtroende för ordningen och ta tillvara starka rätts-säkerhetsintressen. Enligt den föreslagna lagen ska de brottsbekämpande myndigheterna därför se till att tillgången till uppgifterna begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det ska särskilt beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott.

För att allmänhetens förtroende och regelefterlevnaden ska säkerställas föreslås att Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden ska utöva tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den nya lagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

Förslag till lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott

Härigenom föreskrivs följande.

Förbud mot användning av uppgifter

1 § Uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat till en annan myndighet i enlighet med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet får inte användas för att utreda brott.

Tillgång till uppgifter

2 § De brottsbekämpande myndigheterna ska se till att tillgången till sådana uppgifter som avses i 1 § begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Det ska särskilt beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott.

Tillsyn

3 § Bestämmelser om tillsyn finns i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet

Härigenom föreskrivs att 1 och 3 §§ lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt prop. 2017/18:269 Föreslagen lydelse
Brottsdatalog – kompletterande
lagstiftning*

1 §¹

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) ska utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalogen (2018:000) och lagen (2018:000) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område för de syften som anges i 1 kap. 1 § i den sistnämnda lagen. Tillsynen ska särskilt avse sådan behandling som avses i 2 kap. 11 § brottsdatalogen.

Nämnden ska också utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av lagen (2019:000) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt första *och* andra styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt första, andra *och tredje* styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

3 §

Nämnden är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon

1. har utsatts för sådana tvångsmedel som avses i 1 § och om användningen av dem och verksamhet som hänger samman med dem har varit i enlighet med lag eller annan författning, eller

1. har utsatts för sådana tvångsmedel som avses i 1 § *första stycket* och om användningen av dem och verksamhet som hänger samman med dem har varit i enlighet med lag eller annan författning, eller

2. varit föremål för sådan personuppgiftsbehandling som avses i 1 § och om den har utförts i enlighet med lag eller annan författning.

2. varit föremål för sådan personuppgiftsbehandling som avses i 1 § *andra stycket* och om den har utförts i enlighet med lag eller annan författning.

Bilaga 2

Nämnden ska underrätta den enskilde om att kontrollen har utförts.

Nämnden får vägra att utföra kontroll om begäran är orimlig eller uppenbart ogrundad.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Förteckning över remissinstanserna

Civil Rights Defenders
Datainspektionen
Ekobrottsmyndigheten
Försvarets materielverk
Försvarets radioanstalt
Försvarmakten
Förvarsunderrättsedomstolen
Förvaltningsrätten i Stockholm
Inspektionen för strategiska produkter
IT & Telekomföretagen
Justitiekanslern
Kammarrätten i Göteborg
Kustbevakningen
Lunds universitet
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Polisförbundet
Polismyndigheten
Post- och telestyrelsen
Riksdagens ombudsmän
Skatteverket
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten
Stockholms tingsrätt
ST-Polisväsendet
Svea hovrätt
Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen
Svenska Journalistförbundet
Sveriges advokatsamfund
Sveriges akademikers centralorganisation
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden
Säkerhetspolisen
Tele2 AB
TeliaSonera AB
Totalförsvarets forskningsinstitut
TU – Medier i Sverige
Tullverket
Uppsala universitet
Åklagarmyndigheten