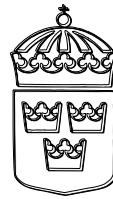


Regeringens proposition

2011/12:179



Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Prop.
2011/12:179

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 13 september 2012

Fredrik Reinfeldt

Beatrice Ask
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen läggs till bland de myndigheter som tillåts inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Förslaget syftar till att förbättra Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens möjlighet att få uppgifter om utländska förhållanden på strategisk nivå avseende bland annat internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen. Förslaget innebär att hela det regelverk som i övrigt gäller för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska tillämpas även vid inriktning från Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisen. Förslaget bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Socialdemokraterna.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	6
4.1	Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet	6
4.2	Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	7
4.3	Uppföljning av signalspaningslagstiftningen	8
5	Bestämmelser om skydd för den personliga integriteten och meddelarfriheten	10
6	Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens verksamhet	11
6.1	Säkerhetspolisens uppdrag	11
6.2	Rikskriminalpolisens uppdrag	12
7	Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	13
8	Ikraftträdande	24
9	Ekonomiska konsekvenser	25
10	Författningskommentar	26
	Bilaga 1 Promemorians lagförslag	27
	Bilaga 2 Förteckning över remissinstanserna	28
	Bilaga 3 Lagrådets yttrande	29
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 september 2012	33

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2011/12:179

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

4 §¹

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

¹ Senaste lydelse 2009:967.

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

Ett lagstiftningsarbete har under ett antal år bedrivits i syfte att reglera signalspaningsverksamheten hos Försvarets radioanstalt och att samtidigt utvidga den till att även kunna avse signaler i tråd (kommunikation som överförs i kabel, exempelvis i fiberoptiska nät). Den 1 januari 2009 trädde lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) i kraft. I lagen regleras under vilka förutsättningar signalspaning, i såväl eter som tråd, får bedrivas. Enligt den ursprungliga lydelsen av lagen tilläts signalspaning efter inriktning av regeringen eller andra myndigheter enligt regeringens närmare bestämmande. Bland annat Säkerhetspolisen och den öppna polisen genom Rikskriminalpolisen hade möjlighet att inrikta signalspaningen. Enligt ändringar i signalspaningslagen som trädde i kraft den 1 december 2009 tilläts signalspaning numera endast efter inriktning av regeringen, Regeringskansliet eller Försvarsmakten. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen får därmed inte längre inrikta signalspaning hos Försvarets radioanstalt.

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

Den 30 september 2009 höll Justitiedepartementet ett möte (en s.k. hearing) angående betänkandet, där vissa grundläggande frågor i betänkandet diskuterades. Ett protokoll från mötet tillsammans med skriftliga inlagor från vissa deltagare finns tillgängligt i Justitiedepartementet (dnr Ju2009/6098/L4).

En utredare fick i mars 2010 i uppdrag att biträda departementet med att ta fram ett kompletterande underlag om signalspaning för polisiära behov (Ju2010:B). Uppdraget avsåg att analysera olika sätt att verkställa inhämtning av information genom signalspaning för att tillgodose polisens behov. Uppdraget redovisades i promemorian Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov (Ju2011/8744/L4).

Inom Justitiedepartementet har därefter departementspromemorian Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2011:44) upprättats. Förslaget bygger på en överenskommelse mellan regeringen och Socialdemokraterna om att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ska få möjlighet att inrikta signalspaning. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Justitiedepartementet (dnr Ju2011/8745/L4).

Regeringen beslutade den 15 juni 2012 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslaget. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 3*. Lagrådet har vissa synpunkter och diskuterar vissa principiella frågor i anslutning till det framlagda förslaget men motsätter sig inte att förslaget läggs till grund för lagstiftning. Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitt 7.

4 Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

4.1 Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet

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

Inom försvarsunderrättelseverksamheten får det inte vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får dock de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet (4 §). I propositionen Lag om försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 1999/2000:25 s. 20) anges att bestämmelsen innebär att det i försvarsunderrättelseverksamheten inte får utövas verksamhet som inrymmer polisiära befogenheter, såsom förundersökningsåtgärder enligt rättegångsbalken och tvångsmedelsanvändning enligt bland annat polislagen (1984:387). Stöd kan lämnas även utanför försvarsunderrättelseverksamheten, till exempel biträde med kryptoforcering, tekniskt stöd på informationssäkerhetsområdet och stöd i andra situationer då det är särskilt angeläget att resurserna hos de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet kan användas för samhällsviktiga ändamål (prop. 2006/07:63 s. 50).

4.2 Lagen om signalspaning i försvars- underrättelseverksamhet

Prop. 2011/12:179

I signalspaningslagen regleras möjligheten att i försvarsunderrättelseverksamheten använda signalspaning.

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

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

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

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

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

Tillsyn över verksamheten utövas av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten. Myndigheten ska kontrollera att lagen följs och ska särskilt granska sökbegrepp, förstöring av uppgifter och rapportering. På begäran av en enskild ska myndigheten kontrollera om hans eller hennes meddelanden har inhämtats i samband med signalspaning och, i så fall, om det har skett i enlighet med lag (10–10 a §§). Inom Försvarets radioanstalt finns det även ett integritets- skyddsråd med uppgift att ha fortlöpande insyn i de åtgärder som vidtas för att säkerställa integritetsskyddet i signalspaningsverksamheten. Rådet, vars ledamöter utses av regeringen för viss tid, ska rapportera sina iakttagelser till myndighetens ledning och, om rådet finner att det finns skäl för det, till Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (11 §). Utöver dessa kontrollorgan har Datainspektionen tillsyn över den

Prop. 2011/12:179 personuppgiftsbehandling som sker vid Försvarets radioanstalt enligt lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Tillsyn utövas även av Riksdagens ombudsmän och av Justitiekanslern.

4.3 Uppföljning av signalspaningslagstiftningen

I samband med att riksdagen beslutade att anta signalspaningslagen angav den i ett tillkännagivande till regeringen att den skulle återkomma till riksdagen med förslag till ändringar i lagen i vissa delar. Därutöver skulle regeringen vidta vissa andra åtgärder, bland annat lämna årliga rapporter till riksdagen och redovisa en kontrollstation 2011. Vidare skulle ett särskilt uppdrag lämnas till Datainspektionen om att fram till kontrollstationen 2011 följa personuppgiftsbehandlingen i verksamheten vid Försvarets radioanstalt ur ett integritetsskyddsperspektiv. Slutligen skulle regeringen tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att följa verksamheten vid Försvarets radioanstalt ur ett integritetsskyddsperspektiv fram till kontrollstationen (bet. 2007/08:FöU15, rskr. 2007/08:266).

I enlighet med riksdagens tillkännagivande lämnade regeringen i maj 2009 en proposition till riksdagen med förslag till ändringar i signalspaningslagen i syfte att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning. Förslaget antogs av riksdagen (prop. 2008/09:201, bet. 2009/10:FöU3, rskr. 2009/10:3). Lagändringarna trädde i kraft den 1 december 2009.

Regeringen gav, också i enlighet med tillkännagivandet, i februari 2009 i uppdrag till Datainspektionen att under 2009 och 2010 granska den personuppgiftsbehandling som signalspaningslagen föranleder vid Försvarets radioanstalt. I uppdraget ingick att analysera vilka särskilda integritetsproblem som kan uppstå i samband med personuppgiftsbehandling i Försvarets radioanstalts signalspaningsverksamhet, utreda om de rutiner och riktlinjer som Försvarets radioanstalt tillämpar är tillräckliga för att hantera sådana problem samt att bistå Försvarets radioanstalt vid utarbetandet av de eventuella ytterligare rutiner och riktlinjer som kan vara nödvändiga för att tillgodose integritetsskyddsbehovet. Datainspektionen redovisade den 6 december 2010 sina slutsatser i en rapport till regeringen (Fö2010/2095/SUND).

Den 12 februari 2009 beslutade regeringen vidare att ge en parlamentarisk kommitté i uppdrag att följa upp signalspaningslagen. Kommittén, som tog namnet Signalspaningskommittén, fick i uppdrag att följa signalspaningen vid Försvarets radioanstalt för att kunna redovisa och bedöma verksamhetens konsekvenser för den enskildes integritet. Kommittén redovisade den 8 februari 2011 sina slutsatser i betänkandet Uppföljning av signalspaningslagen (SOU 2011:13).

Både Datainspektionen och Signalspaningskommittén konstaterar att granskningen i huvudsak har kunnat avse eterburen inhämtning av kommunikation, på grund av att inhämtningen i tråd har påbörjats först i slutet av respektive granskning. Det saknas därför praktiska förutsättningar för att kunna dra säkra slutsatser om denna inhämtningsforms

konsekvenser och både Signalspaningskommittén och Datainspektionen förordar därför en fortsatt uppföljning av verksamheten vid myndigheten.

Datainspektionens sammanfattande bedömning är att frågor som har med personuppgiftsbehandling och personlig integritet att göra tas på stort allvar vid Försvarets radioanstalt och att myndigheten har lagt ned mycket tid och resurser på att skapa rutiner och utbilda personalen på ett sådant sätt att risken för otillbörliga intrång i den personliga integriteten minimeras. Datainspektionen konstaterar att det intryck som den har fått under sin granskning på det hela taget är positivt. Därutöver har inspektionen vissa synpunkter i enskilda delar.

Signalspaningskommittén konstaterar i sitt betänkande att integritets-skyddsfrågorna har en naturlig plats i Försvarets radioanstalts verksamhet och att personalen tar dessa frågor på allvar. Enligt kommittén har Försvarets radioanstalt utifrån gällande lagstiftning och uppdragets särskilda karaktär skapat rutiner som är avsedda att minimera otillbörliga intrång i enskildas personliga integritet. Kommitténs uppfattning är att Försvarets radioanstalt tillämpar signalspaningslagen och tillhörande förordning med försiktighet, utan att tänja på gränsen för det tillåtna. Detta innebär att myndigheten har skapat restriktiva rutiner som avser att förhindra att signalspaning sker i strid med lagstiftningen och att det pågår ett fortsatt arbete med att förfinas arbetsmetoderna. Kommittén konstaterar att Försvarets radioanstalt utifrån lagändringarna har justerat interna föreskrifter och rutiner samt genomfört förändringar i de tekniska systemen.

Regeringen har därutöver, i enlighet med riksdagens tillkännagivande, redovisat årliga skrivelser till riksdagen, en för 2009 och 2010 (skr. 2010/11:41) och en för 2011 (skr. 2011/12:48). I den senaste skrivelsen, vilken också innehåller den kontrollstation 2011 som riksdagen har efterfrågat, redogör regeringen för resultatet av Datainspektionens och Signalspaningskommitténs granskningar. Vidare konstaterar regeringen i skrivelsen att, sedan lagstiftningens ikraftträdande, verksamheten vid Försvarets radioanstalt har utvecklats och anpassats enligt lagens intentioner. Signalspaningsverksamheten vid Försvarets radioanstalt har enligt regeringen också utvärderats grundligt av Datainspektionen och den parlamentariska Signalspaningskommittén. Verksamheten granskas dessutom löpande genom den tillsyn som bedrivs av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten och när det gäller personuppgiftsbehandlingen även av Datainspektionen. De utvärderingar som gjorts ger enligt regeringens mening en samstämmig bild av att signalspaningsverksamheten vid Försvarets radioanstalt bedrivs enligt lagstiftningens intentioner och med respekt för den enskildes integritet. Samtidigt konstateras att det finns behov av att fortsatt följa verksamheten, inte minst med tanke på att inhämtningen i tråd fortfarande är under uppbyggnad. Regeringen anför att den bejakar en fortsatt uppföljning och betonar i sammanhanget att Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten inrättades som myndighet för att bland annat löpande följa den signalspaning som Försvarets radioanstalt bedriver enligt signalspaningslagen. Regeringen anser samtidigt att det som komplement till den löpande uppföljningen är befogat att inom några år låta inspektionen genomföra en ny fördjupad uppföljning av lagstiftningens konsekvenser, bland annat för enskildas integritet (skr. 2011/12:48 s. 26 f.).

Prop. 2011/12:179 Regeringens skrivelse har i mars 2012 behandlats av riksdagen som beslutat att lägga skrivelsen till handlingarna (bet. 2011/12:FöU6, rskr. 2011/12:179). Försvarsutskottet, som inhämtat yttrande från justitieutskottet, konstaterar i sitt betänkande att den granskning av Försvarets radioanstalts signalspaning som genomförs fungerar väl. Utskottet välkomnar att regeringen inom några år avser att låta Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten genomföra en ny fördjupad uppföljning av Försvarets radioanstalts signalspaning i tråd. Denna bör redovisas för riksdagen (bet. s. 5).

5 Bestämmelser om skydd för den personliga integriteten och meddelarfriheten

Av 2 kap. 6 § första stycket regeringsformen (RF) följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot bland annat kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Vidare följer av andra stycket samma paragraf, sedan den 1 januari 2011, att var och en gentemot det allmänna därutöver även är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och som innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Integritetsskyddet enligt 2 kap. 6 § RF är inte absolut. Rättigheten får begränsas genom lag enligt de förutsättningar som anges i 2 kap. 20–25 §§ RF. Av 2 kap. 21 § RF följer att begränsningar i integritetsskyddet får göras endast för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. En sådan begränsning får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Den får inte heller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Sådan rättighetsinskränkande lagstiftning måste också vara förenlig med Sveriges åtaganden enligt den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) (2 kap. 19 § RF).

Av artikel 8.1 i Europakonventionen följer att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Med korrespondens avses olika former för att överföra meddelanden mellan individer. Meddelanden med hjälp av telefon, telefax, radio och elektronisk teknik omfattas av konventionens skydd (se Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 2012, s. 403).

Skyddet för privat- och familjelivet enligt konventionen får begränsas endast med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller andra personers fri- och rättig-

heter (artikel 8.2). Av Europadomstolens praxis följer att nödvändighetskravet innebär att åtgärden ska vara påkallad med hänsyn till ett angeläget samhälleligt behov ("pressing social need").

Vissa typer av kommunikationer skyddas vidare genom bestämmelserna i TF och YGL. Enligt 1 kap. 1 § TF har var och en frihet att i tryckt skrift yttra tankar och åsikter och meddela uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst såvida inte annat följer av förordningen. Uppgifter och underrättelser får vidare lämnas för publicering i tryckt skrift till författare, utgivare av en skrift eller en redaktion för skriften samt till nyhetsbyråer. Motsvarande bestämmelser finns i 1 kap. 2 § YGL när det gäller uppgifter för offentliggörande i bland annat radioprogram, filmer samt ljud- och bildupptagningar. Meddelarfriheten garanteras genom ett anonymitetsskydd som bland annat innebär att journalister och andra med vissa undantag har tystnadsplikt beträffande vem som lämnat meddelanden enligt 1 kap. 1 § TF eller 1 kap. 2 § YGL. I båda grundlagarna förbjuds det allmänna att efterforska vem som lämnat uppgifter för publicering i de olika medierna, med undantag för de fall då åtal eller annat ingripande mot honom eller henne kan ske med stöd av grundlagarna.

Den meddelarfrihet med åtföljande meddelarskydd som sålunda gäller är inte begränsad till publikationer, radioprogram m.m. som har anknytning till Sverige exempelvis därför att de ges ut här. Med vissa undantag gäller meddelarskyddet även den som lämnar uppgifter till utländska medier, i vart fall när uppgiftslämmandet sker i Sverige (SOU 2004:114 s. 143). Den som i publiceringssyfte sålunda kommunicerar med en utländsk tidningsredaktion eller ett utländskt radio- eller tv-företag får därför som regel inte efterforskas av det allmänna.

6 Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens verksamhet

6.1 Säkerhetspolisens uppdrag

Säkerhetspolisens uppdrag är att avslöja brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. I detta arbete ingår att förebygga, förhindra och utreda brott mot rikets säkerhet såsom spioneri och olovlig underrättelseverksamhet, terroristbrott och att förebygga och avslöja verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång förändra Sveriges statsskick, påverka myndigheters eller politiska organs beslutsfattande eller hindra medborgare från att utöva sina grundlagskyddade fri- och rättigheter. Säkerhetspolisen deltar vidare i det s.k. icke-spridningsarbetet, dvs. åtgärder som syftar till att förhindra spridning, produktion och anskaffning av massförstörelsevapen.

Säkerhetspolisen utgör en del av den svenska polisen och i uppdraget ingår att utreda brott. Myndigheten har för att fullgöra den delen av uppdraget polisiära befogenheter. Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens verksamhet är emellertid att i egenskap av Sveriges civila säkerhetstjänst

Prop. 2011/12:179 skydda den centrala statsledningen, bedriva säkerhetsskyddsarbete samt förebygga och förhindra brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. Verksamheten inriktas efter de bedömningar av hot eller sårbarheter som är kopplade till myndighetens uppdrag. Bedömningarna av hot sker utifrån dels vilken avsikt olika aktörer har att begå brott eller annars orsaka skada, dels vilken förmåga dessa aktörer har att genomföra sina intentioner. Säkerhetspolisen kan med stöd av dessa bedömningar vidta såväl hot- som sårbarhetsreducerande åtgärder i syfte att förebygga, förhindra eller avbryta brottslig verksamhet.

För att skapa en grund för den typ av bedömningar som beskrivs ovan bedriver Säkerhetspolisen säkerhetsunderrättelsetjänst. I underrättelseverksamheten inhämtas information genom olika metoder och från olika källor, till exempel från personer och från öppna källor som är tillgängliga för envar.

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

6.2 Rikskriminalpolisens uppdrag

Rikskriminalpolisen utgör en liten del av den öppna polisen och ingår organisatoriskt i Rikspolisstyrelsen. Ett av Rikskriminalpolisens huvuduppdrag är att såväl nationellt som internationellt bekämpa grov organiserad brottslighet och försvåra för grovt kriminella att verka i Sverige, bland annat inom ramen för den särskilda breda mobilisering som regeringen beslutade år 2008. Rikskriminalpolisen bedriver i viss utsträckning egna brottsutredningar men stöder i övrigt lokala polismyndigheter samt utländska och internationella brottsbekämpande organ. Enligt uppdraget får organisationen leda polisverksamhet som avser spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av brottslighet som är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning.

Den verksamhet som Rikskriminalpolisen bedriver med avseende på den grova organiserade brottsligheten är, såvitt här är av intresse, organiserad vid kriminalpolisensheten. I enheten ingår bland annat en sektion för kriminalunderrättelsetjänst och analys, en spaningssektion samt en utredningssektion.

I kampen mot den grova organiserade brottsligheten utgör den kriminalunderrättelseverksamhet som bedrivs vid underrättelsesektionen en viktig del. I kriminalunderrättelseverksamheten inhämtas information från många olika källor och genom olika metoder, bland annat öppna källor och informatörer. Genom operativ analys kartläggs specifika kriminella nätverk, enskilda individer och deras brottsliga verksamhet medan strategisk analys syftar till att kartlägga brottsfenomen och kriminella nätverk på en mer övergripande nivå. Myndigheten bearbetar och analyserar den inhämtade informationen för att få underlag för beslut

och andra åtgärder. Utifrån den information som inhämtas inom kriminalunderrättelseverksamheten sammanställer Rikskriminalpolisen årligen en strategisk lägesbild över den grova organiserade brottsligheten för polisens räkning. Baserat på denna lägesbild beslutas inriktningen för kriminalunderrättelseverksamheten inom polisen som helhet och Rikskriminalpolisens operativa verksamhet. Inriktningarna används i sin tur som underlag för prioriteringar av ärenden. Vid Rikskriminalpolisen finns även det nationella underrättelsecentret, som sammanställer den myndighetsgemensamma lägesbilden för mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten.

7 Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Regeringens förslag: Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ska ges rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända.

Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet) och *Lunds universitet* avstyrker förslaget i den del det avser Rikskriminalpolisen. *Justitiekanslern*, som delar bedömningen att Rikskriminalpolisen har behov av att få tillgång till signalspaningsinformation, ifrågasätter om inte behovet kan tillgodoses genom delgivning. *Uppsala universitet* efterfrågar en mer utförlig motivering till varför både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen bör kunna inrikta signalspaning. Universitetet anser dock att förslaget är lättare att motivera för Säkerhetspolisen än för Rikskriminalpolisen. *Datainspektionen* utesluter inte att det är motiverat att tillföra Rikskriminalpolisen möjligheten att inrikta Försvarets radioanstalts signalspaning, men anser att denna fråga behöver analyseras ytterligare.

Hovrätten över Skåne och Blekinge och *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* ifrågasätter inte att både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen har behov av att i sin underrättelseverksamhet åter inrikta signalspaning men konstaterar att de har svårt att fullt ut ta ställning till promemorians förslag eftersom det finns relevanta frågor som inte behandlas och analyseras. *Swedish Network Users' Society* avger inte någon tydlig inställning till förslaget, men upprepar sina tidigare lämnade synpunkter på signalspaningslagen, nämligen att det är praktiskt svårt att urskilja sådan trafik som får respektive inte får samlas in. Enligt föreningen borde bevisbördan för att trafiken går mellan två individer varav minst den ena befinner sig utomlands ligga hos den signalspanande myndigheten.

Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen avstyrker förslaget i dess helhet. Kommissionen anser att förslaget strider mot

Prop. 2011/12:179 artikel 8 och 13 i Europakonventionen då det saknar väsentliga rätts-säkerhetsgarantier. Enligt kommissionen uppfyller inte förslaget Europa-konventionens krav på att en inskränkning av en rättighet tydligt ska framgå i lag och vara förutsebar samt dessutom vara ändamålsenlig och proportionerlig. Slutligen anser kommissionen att rätten till ett effektivt rättsmedel inte är uppfyllt. Även *Svenska Journalistförbundet* avstyrker förslaget på den grunden att lagen om signalspaning i försvarsunder-rättelseverksamhet, även enligt gällande lydelse, innebär hot mot det grundlagsenliga meddelarskyddet. Liknande synpunkter framförs av *Tidningsutgivarna*.

Tullverket, Inspektionen för strategiska produkter och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som tillstyrker förslaget, framhåller ett behov av att inrikta signalspaning även för egen del.

Skälen för regeringens förslag

Signalspaning utgör en viktig källa för att ge Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen underrättelser om utländska förhållanden

Säkerhetspolisens uppgift är att förebygga, avslöja och bekämpa sådana allvarlig brottslighet, däribland terrorism och brott mot rikets säkerhet, som utgör direkta hot mot Sverige och det svenska samhället. Brottslig-heten äventyrar stora samhällsvärden, utgör hot mot enskilda människors liv och hälsa och kan, om brotten fullbordas, få mycket omfattande konsekvenser. Utförda attentat och avbrutna attentatsplaner de senaste åren har visat att det finns en verklig risk för terroristattentat i Sverige eller mot svenska intressen, vilket regeringen konstaterar i skrivelsen *Ansvar och engagemang – en nationell strategi mot terrorism* (skr. 2011/12:73 s. 6). Sedan hösten 2010 är också det sammantagna terrorhotet mot Sverige reviderat från lågt till förhöjt, dvs. från två till tre på en fem-gradig skala. Bedömningen av hotnivån är föremål för fortlöpande revidering (skr. 2010/11:39 s. 6 och skr. 2011/12:38 s. 5).

Sverige måste ha förmåga att värja sig mot dessa typer av hot. I det ligger att åtgärder måste kunna vidtas för att förebygga och förhindra att sådan brottslighet planeras och genomförs. Behovet av ett effektivt underrättelsearbete är därför här särskilt tydligt, vilket också har kommit till uttryck genom att Säkerhetspolisens uppdrag är inriktat på att förebygga och förhindra sådan brottslig verksamhet. I Säkerhetspolisens uppdrag ingår också att motverka spridning av massförstörelsevapen. I den delen har Säkerhetspolisen en viktig del i Sveriges internationella ansvar för att verka för nedrustning och förhindrande av ytterligare spridning av massförstörelsevapen. Även i detta arbete finns ett stort behov av en effektiv underrättelseinhämtning, särskilt när det gäller uppgifter om utländska förhållanden.

De brott som Säkerhetspolisen har i uppdrag att förebygga och förhindra har ofta en koppling till förhållanden utomlands. Det kan handla om att terroristbrott planeras i en organisation som befinner sig i ett annat land eller att en främmande makt bedriver underrättelseinhämtning mot Sverige eller svenska intressen utomlands. Eftersom Säkerhetspolisen, trots detta, inte har några befogenheter att självständigt bedriva polis-verksamhet utanför Sverige måste kunskapen om utländska förhållanden inhämtas på annat sätt. Ett sätt är att samarbeta med myndigheter i andra

länder för att på så sätt inhämta information. Sådant samarbete förekommer och tillför stort värde. Den aktuella typen av samarbete har dock vissa begränsningar. I vissa fall saknas helt möjlighet att få information från myndigheter i andra länder. Även i de fall sådan information kan fås saknar Säkerhetspolisen möjlighet att påverka urvalet av information och har även begränsade möjligheter att kontrollera informationens tillförlitlighet. Tidigare har signalspaning, som efter inriktning från Säkerhetspolisen bedrivits av Försvarets radioanstalt, utgjort en viktig källa för att ge Säkerhetspolisen underrättelser om utländska förhållanden. Regeringen anser, i likhet med det stora flertalet remissinstanser, att Säkerhetspolisens behov av att åter få möjlighet att inrikta signalspaning är stort och angeläget.

Även Rikskriminalpolisen har tidigare haft möjlighet att inrikta den signalspaning som bedrivs av Försvarets radioanstalt. Rikskriminalpolisen arbetar särskilt med att förebygga och förhindra grov organiserad brottslighet. Det rör sig bland annat om internationell kriminalitet av stor omfattning och kvalificerad art som till exempel handel med vapen, droger eller människor. Hos vissa kriminella nätverk finns både en avsikt och en förmåga att skada och störa grundläggande demokratiska processer, såsom verkställandet av politiska beslut och, i viss mån, den fria debatten. Många aktörer inom den grova organiserade brottsligheten utgör ett hot mot en rad olika samhällssfärer, såsom enskilda fysiska säkerhet, den legala ekonomin och det allmännas myndighetsutövning. En begränsad del av den grova organiserade brottslighet som ingår i Rikskriminalpolisens uppdrag att förebygga och förhindra är av så allvarligt slag att den ytterst kan hota grundläggande samhällsintressen. Det kan röra sig om grovt kriminella nätverk som är på väg att bygga upp verksamhet som riktar sig mot Sverige och vars förmåga till våld, otillåten påverkan och omsättning av kriminella vinster i till exempel fastigheter, företag m.m. i förlängningen ger dessa en maktposition som i sin tur kan leda till en påverkan av samhället och de demokratiska spelreglerna som sådana. Kriminalitet i form av handel med till exempel vapen och narkotika utgör i detta sammanhang ett medel för att finansiera verksamheten i Sverige.

Arbetet med att bekämpa grov organiserad brottslighet är i stor utsträckning underrättelsestyrt och kräver att Rikskriminalpolisen har kunskap om tendenser i samhället, om var kriminella nätverk finns och bedriver sin verksamhet, om vilken brottslighet nätverken är inriktade på och om vilka som ingår i nätverken. Underrättelseinhämtningen utövas skilt från brottsutredande verksamhet vid Rikskriminalpolisens underrättelsesektion. I den strategiska analysen kartläggs brottsfenomen och kriminella nätverk på en mer övergripande nivå. Här är det bland annat av stor betydelse att kunna få information om utländska företeelser och förhållanden. Liksom Säkerhetspolisen saknar Rikskriminalpolisen befogenheter att självständigt bedriva polisverksamhet utanför Sverige. Det är också ofta omöjligt att få nödvändiga uppgifter från myndigheterna i det aktuella landet. På samma sätt som när det gäller Säkerhetspolisen har därför information från försvarsunderrättelseverksamhet som har kunnat hämtas in genom signalspaning utgjort en viktig källa när det gäller underrättelseinhämtning om utländska förhållanden.

När det gäller Rikskriminalpolisen anser regeringen att det för den mest allvarliga brottslighet som organisationen har att förebygga och förhindra, nämligen sådan allvarlig brottslighet som kan hota grundläggande samhällsintressen, är särskilt angeläget att Rikskriminalpolisen har tillgång till källor för att inhämta uppgifter om utländska förhållanden. För den begränsade delen av verksamheten anser regeringen att Rikskriminalpolisens behov av signalspaning är både stort och angeläget. Detta är en bedömning som majoriteten av remissinstanserna, bland annat Riksdagens ombudsmän, domstolarna och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, har tillstyrkt eller inte invänt emot.

Justitiekanslern, som visserligen delar bedömningen att Rikskriminalpolisen har behov av att få tillgång till signalspaningsinformation, och *Datainspektionen*, som inte heller utesluter att det är motiverat att ge Rikskriminalpolisen sådan tillgång, har väckt frågan om inte Rikskriminalpolisens behov kan tillgodoses genom delgivning av information från Försvarets radioanstalt på det sätt som sker i dag. Även om signalspaning redan i dag kan ske i försvarsunderrättelseverksamhet för att kartlägga strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen är en förutsättning för att inriktning ska ske mot dessa företeelser att någon av de inriktande myndigheterna, dvs. regeringen, Regeringskansliet eller Försvarmakten, vänder sig till Försvarets radioanstalt med ett sådant inriktningsuppdrag. Dessa myndigheter har emellertid varken det uppdrag eller den kunskap som krävs för inriktning mot internationell terrorism och grov gränsöverskridande brottslighet. Därmed kan det, utan inriktning från Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisen, inte förväntas att signalspaning inriktas mot sådana företeelser annat än i mycket begränsad utsträckning. För att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ska kunna ha någon verklig nytta av information från signalspaning krävs alltså att de ges möjlighet att påverka vilken information som hämtas in.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen har ett stort behov av att åter kunna inrikta signalspaning. När det gäller de övriga myndigheter som för egen del har framfört ett behov av att få inrikta signalspaning saknas beredningsunderlag för att i detta lagstiftningsärende pröva den frågan.

De kunskaper och resurser som finns vid Försvarets radioanstalt bör användas

Försvarets radioanstalt bedriver sedan lång tid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. I det remitterade förslaget görs bedömningen att Försvarets radioanstalt bör vara den myndighet som utför signalspaning även för polisiära behov.

Signalspaning är en synnerligen resurskrävande verksamhet som tar lång tid att bygga upp. I ett land av Sveriges storlek skulle det sannolikt, även om de ekonomiska förutsättningarna gavs, vara svårt att rekrytera kunnig personal till ännu en signalspaningsmyndighet. Det skulle också ta lång tid, om ens vara möjligt, för en ny organisation att få förtroende hos myndigheter i andra länder.

Att låta Försvarets radioanstalt utföra uppgiften bedöms inte ha några nackdelar från integritetsskyddssynpunkt. Datainspektionen och Signalspaningskommittén, som har haft i uppdrag att särskilt granska den verksamhet som bedrivs vid Försvarets radioanstalt, har båda gjort bedömningen att integritetsskyddsfrågor har en naturlig plats i verksamheten och tas på stort allvar. Det är också en fördel om signalspaningen utförs av ett annat organ än det som behöver informationen i sin verksamhet. Ur integritetsskyddsperspektiv är det vidare angeläget att begränsa den aktuella typen av information till så få aktörer som möjligt, vilket talar mot att inrätta en ny myndighet.

Advokatsamfundet och *Journalistförbundet* anser att Försvarets radioanstalt, innan förslaget genomförs, måste vidta åtgärder med anledning av påpekanden som Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten lämnat inom ramen för myndighetens ordinarie tillsynsverksamhet. Försvarets radioanstalts verksamhet är, enligt nu gällande ordning, föremål för en omfattande granskning. Det förhållandet att tillsynsmyndigheten lämnar påpekanden till myndigheten visar enligt regeringens mening att kontrollen fungerar. Försvarets radioanstalt har också vidtagit åtgärder med anledning av de påpekanden som gjorts. Regeringen anser därför inte att de påpekanden som lämnats av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten utgör skäl att inte gå vidare med förslaget. De instanser som i övrigt särskilt uttalat sig i utförelsefrågan, *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden*, *Totalförsvarets forskningsinstitut* och *Tullverket*, har delat den bedömning som görs i det remitterade förslaget. Regeringen anser sammantaget att samtliga skäl talar för att Försvarets radioanstalts kunskaper och resurser bör användas även för sådan signalspaning som genomförs efter inriktning av Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen.

En lösning inom det befintliga signalspaningsregelverket

Inom ramen för den beredning som har föregått detta förslag har olika lösningar diskuterats för att åter ge polisen tillgång till signalspaning. Ett alternativ, vilket föreslås i betänkandet *Signalspaning för polisära behov* (SOU 2009:66), skulle kunna vara att ta fram ett nytt regelverk för signalspaning, där inhämtningsmetoden tillåts användas direkt i syfte att såväl förebygga och förhindra som att utreda brott.

Ett annat alternativ är att, i enlighet med det remitterade förslaget, låta Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen inrikta signalspaning enligt det regelverk som redan i dag gäller, nämligen den signalspaning som sker i försvarsunderrättelseverksamhet.

Såväl *Säkerhetspolisen* och *Rikspolisstyrelsen* som *Försvarets radioanstalt*, vilka alla berörs av verksamheten, anför att förslaget är angeläget och bedöms tillföra ett stort mervärde. Säkerhetspolisen lyfter samtidigt fram att förslaget inte fullt ut tillgodoser myndighetens behov. Enligt Säkerhetspolisen kan information som inhämtas genom signalspaning bidra till fullgörande av myndighetens uppdrag på en övergripande nivå, men inte utgöra en tillgång i den operativa brottsbekämpande verksamheten i de fall brott eller hot om brott tagit mer konkreta former. Säkerhetspolisen ser det därför som angeläget att möjligheten att inrikta signalspaning framöver anpassas fullt ut till dess uppdrag och behov.

Prop. 2011/12:179 Även om ett förslag i linje med det som lämnas i betänkandet Signalspaning för polisiära behov skulle vara mer anpassat för den brottsbekämpande verksamhetens förutsättningar och i högre grad tillgodose polisens behov, anser regeringen att ett sådant förslag skulle väcka flera komplicerade frågor som skulle behöva analyseras mer djupgående innan det kan leda till lagstiftning. Det förslag som nu övervägs handlar, till skillnad från betänkandets, om inhämtning av uppgifter på strategisk nivå när det gäller bland annat internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen. Ett antagande av detta förslag innebär att man inte utvidgar ändamålen för vilka signalspaning inom försvarsunderrättelseverksamhet får ske och innebär också att inriktning av signalspaning inte får ske inom ramen för förundersökningar.

De remissinstanser som har synpunkter på förslaget vänder sig inte i första hand mot den föreslagna lösningen att låta Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen inrikta signalspaning inom försvarsunderrättelseverksamheten. Endast *Hovrätten över Skåne och Blekinge* framför synpunkter på lösningen och anser att det framstår som inkonsekvent att låta dessa inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet eftersom de saknar mandat att bedriva sådan verksamhet. Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs mycket riktigt av ett begränsat antal myndigheter. *Inriktning* av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är dock inte detsamma som att *bedriva* försvarsunderrättelseverksamhet. Av de myndigheter som i dag tillåts inrikta signalspaning, regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten, är det bara Försvarsmakten som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet.

Lagrådet har anmärkt att enligt 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet är brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet uttryckligen undantagen från den lagens, och därmed även signalspaningslagens, tillämpningsområde. En förutsättning för att polismyndighet ska ha behov av att ange inriktningen av signalspaning är då, enligt *Lagrådet*, att signalspaningen gäller verksamhet som inte är brottsbekämpande eller brottsförebyggande. *Lagrådet* anser att frågan om uppdelningen mellan de berörda polisorganens olika verksamheter inte närmare berörs i remissen och att det framstår som oklart hur den närmare avgränsningen mellan olika verksamheter hos polisen inom vilka signalspaning får och inte får förekomma ska göras. Även om förenligheten med 4 § försvarsunderrättelagelagen kommer att uppmärksammas av Försvarsunderrättelsedomstolen och det därigenom skulle utvecklas en konsekvent och klar praxis, anser *Lagrådet* att det är tveksamt om en sådan ordning kan anses uppfylla de krav på insyn och förutsebarhet som bör ställas i ett sammanhang som detta.

I 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet anges att det inom försvarsunderrättelseverksamheten inte får vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som enligt lagar eller andra föreskrifter ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. I andra stycket anges att de myndigheter som bedriver försvarsunderrättelseverksamhet får lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser.

Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse i samband med ändringar i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet som trädde i kraft den 1 oktober 2007. De åtgärder som inte får vidtas i försvarsunderrättelseverksamheten är, enligt vad som anges i förarbetena till bestämmelsen, konkreta åtgärder i den brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten med det direkta syftet att lösa uppgifter som föreskrivs för denna verksamhet. Det handlar om sådana åtgärder som, om de vidtogs av andra myndigheter, skulle kunna störa utövandet av den brottsbekämpande eller brottsförebyggande verksamheten. Begränsningen träffar endast sådana åtgärder för inhämtning av information som tar sig mer konkreta uttryck än t.ex. inhämtning av signaler i elektronisk form vid signalspaning (prop. 2006/07:63 s. 135 f.).

Regeringen anser mot denna bakgrund att bestämmelsen i 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet inte utgör något hinder mot att åtgärder vidtas inom försvarsunderrättelseverksamheten för att inhämta underrättelser som kan delges polisen inom ramen för dennas underrättelseverksamhet. En annan sak är att signalspaning inte får användas i syfte att kringgå de bestämmelser som finns om till exempel hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och andra tvångsmedel som kan vidtas inom ramen för en förundersökning. Precis som Lagrådet har påpekat ankommer det på Försvarsunderrättelsedomstolen att pröva att så inte sker. Regeringen anser att den föreslagna ordningen är tillräckligt tydlig när det gäller inom vilka delar av polisens verksamhet som signalspaning kan användas och att den uppfyller de krav på insyn och förutsebarhet som kan ställas.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att Säkerhetspolisen, genom signalspaning som sker i syfte att kartlägga till exempel strategiska förhållanden avseende internationell terrorism eller främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen, skulle få del av uppgifter som medför ett stort mervärde i dess underrättelseverksamhet. Även Rikskriminalpolisen skulle enligt regeringens mening tillföras ett stort mervärde om denna tilläts inrikta signalspaning i syfte att kartlägga grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen. Som *Försvarets radioanstalt* också har framhållit ger denna lösning möjlighet för Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen att vid sina respektive inriktningsuppdrag till Försvarets radioanstalt bidra med väsentlig information, vilket förbättrar myndighetens möjligheter att bedriva en än mer träffsäker och effektiv signalspaning beträffande strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och grov gränsöverskridande brottslighet.

Det minst ingripande alternativet

Enligt signalspaningslagen tillåts signalspaning i såväl etern som i tråd i syfte att kartlägga vissa uppräknade företeelser. För den vars kommunikation är föremål för signalspaning innebär verksamheten ett ingrepp i den privata sfär som skyddas av både 2 kap. 6 § RF och artikel 8 i Europakonventionen. Lagens bestämmelser om ändamålen med signalspaning och olika integritetsskyddsmekanismer har mot denna bakgrund utformats för att uppfylla RF:s och Europakonventionens krav.

Några remissinstanser, framför allt *Advokatsamfundet* och *Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen*, ifrågasätter om förslaget att låta Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är proportionerligt. Advokatsamfundets invändning gäller den del som avser Rikskriminalpolisen medan kommissionen ifrågasätter förslaget mer generellt. Kommissionen anser att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen tydligare behöver visa på vilket sätt signalspaning utgör ett nödvändigt redskap i verksamheten och om fördelarna står i rimlig proportion till den inskränkning av integritetsskyddet som lagändringarna skulle innebära. *Datainspektionen* och *Uppsala universitet* framför farhågor om att förslaget kan innebära en risk för att fler personer med anknytning till Sverige blir föremål för signalspaning, att sökbegrepp direkt kopplade till person kan komma att användas i större utsträckning samt att förslaget kan innebära en ökad risk för att trafik som inte passerar Sveriges gräns inhämtas.

Att låta Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet innebär ingen utvidgning av de ändamål för vilka signalspaning får bedrivas. Genom förslaget ges Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen endast möjlighet att påverka vilken information som hämtas in för de syften som redan i dag uttömmande räknas upp i signalspaningslagen. Tillstånd krävs av Försvarsunderrättelsedomstolen som även måste godkänna de sökbegrepp som får användas vid inhämtningen. Tillstånd får endast lämnas om syftet med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt och uppdraget beräknas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära. *Försvarsunderrättelsedomstolen* skriver också i sitt remissvar att den nu har drygt två års erfarenhet av tillståndsprovning av ansökningar om signalspaning och att dess bedömning är att nuvarande regelverk ger goda möjligheter att bedöma ett signalspaningsuppdrag ur integritetsskyddssynpunkt. Enligt domstolen innebär rätten att inrikta att en dialog kommer att ske mellan uppdragsgivaren och signalspaningsmyndigheten varigenom sökbegrepp kan förfinas och precisionen i inhämtningen öka samtidigt som mängden överskottsinformation kan minska. Att fler organ ges rätt att inrikta signalspaning behöver därför enligt domstolens mening inte alltid vara negativt ur integritetsskyddssynpunkt. Regeringen instämmer i denna bedömning.

När det gäller Säkerhetspolisen har regeringen ovan konstaterat att dess behov av att få inrikta signalspaning för att få underrättelser om utländska förhållanden är stort och angeläget. Även *Försvarets radioanstalt* har framhållit att en inriktningsmöjlighet för Säkerhetspolisen kommer att innebära att den vid sina inriktningsuppdrag kan bidra med väsentlig information, vilken i sin tur kommer att leda till att Försvarets radioanstalt kan bedriva en än mer träffsäker och effektiv signalspaning beträffande strategiska förhållanden avseende internationell terrorism. Enligt Försvarets radioanstalt har avsaknaden av dialog och samordning lett till att myndighetens kompetens och förmåga inom terrorismområdet har börjat utarmas samt att potentiellt viktig information avseende utländska förhållanden inte har inhämtats. Därigenom har, enligt myndigheten, både Säkerhetspolisens och ytterst

Sveriges förmåga att bemöta och bekämpa terrorism försämrats. Även *Försvarmakten* framhåller att en ökad förmåga hos Säkerhetspolisen förbättrar förutsättningarna för en ökad samlad effekt i den nationella underrättelseförmågan och att myndighetssamverkan mellan Försvarmakten, Säkerhetspolisen och Försvarets radioanstalt inom ramen för Nationellt Centrum för Terrorhotbedömning kommer att stärkas ytterligare. Eftersom förslaget endast innebär att Säkerhetspolisen tillåts inrikta signalspaning inom ramen för nu gällande regelverk bör ett eventuellt ökat integritetsintrång för enskilda vara ytterst begränsat. Förslaget ger inte utrymme för att rikta signalspaning mot förhållanden inom Sverige och ger heller inte möjlighet att använda sökbegrepp kopplade till enskilda i större utsträckning än i dag. Regeringen anser, mot bakgrund av det stora mervärde som förslaget kan förväntas medföra dels för Säkerhetspolisen, dels för Sveriges samlade underrättelseinhämtning och det begränsat utökade integritetsintrång som förslaget eventuellt kan komma att innebära, att en möjlighet för Säkerhetspolisen att inrikta signalspaningen står i proportion till de effekter det kan få för enskildas integritet.

När det gäller Rikskriminalpolisen är utgångspunkten att huvuddelen av den brottslighet som denna del av polisen har att förebygga och bekämpa inte är av sådant slag att det är motiverat att tillåta signalspaning som inhämtningsmetod. Regeringen har dock ovan konstaterat att behovet av att inrikta signalspaning är stort och angeläget när det gäller Rikskriminalpolisens arbete med att förebygga och förhindra sådan grov organiserad brottslighet som kan hota grundläggande samhällsintressen. Försvarets radioanstalt har därtill anförat att en inriktningsmöjlighet också när det gäller Rikskriminalpolisen kommer att innebära att denna vid sina inriktningsuppdrag kan bidra med väsentlig information, vilket förbättrar myndighetens möjligheter att bedriva en än mer träffsäker och effektiv signalspaning beträffande strategiska förhållanden avseende grov gränsöverskridande brottslighet. För Rikskriminalpolisens del kan det bli aktuellt att ansöka om tillstånd för inriktningsuppdrag som syftar till att kartlägga *strategiska förhållanden* avseende sådan grov gränsöverskridande brottslighet som kan *hota väsentliga nationella intressen*. Begränsningen innebär att det endast är i Rikskriminalpolisens strategiska underrättelseinhämtning, och en mycket begränsad del därav, som möjligheten kan komma till användning. I sammanhanget bör också beaktas att ingen av de andra myndigheter som i dag tillåts inrikta signalspaningen har den kunskap som krävs för att inrikta signalspaning mot denna företeelse, som i signalspaningslagen har ansetts vara ett viktigt ändamål. Även om Rikskriminalpolisen, som några remissinstanser påpekar, bedriver brottsutredande verksamhet och dess fokus gäller förhållanden i Sverige, medger inte signalspaningslagen inhämtning av uppgifter i brottsutredningar eller uppgifter om förhållanden i Sverige. Sökbegrepp direkt hänförliga till enskilda kommer inte att få användas i större utsträckning än vad som medges enligt nu gällande lagstiftning. Sammanfattningsvis anser regeringen, mot bakgrund av det mervärde förslaget i den del det gäller Rikskriminalpolisen kan förväntas medföra dels för Rikskriminalpolisen, dels för Sveriges samlade underrättelseinhämtning, den begränsade omfattning förslaget har och det begränsade utökade integritetsintrång det eventuellt kan komma att medföra, att en

Prop. 2011/12:179 möjlighet för Rikskriminalpolisen att inrikta signalspaning enligt nu gällande regelverk står i proportion till de effekter det kan få för enskildas integritet. Inte heller Lagrådet, som har fört en diskussion om proportionaliteten i förslaget, har motsatt sig att det läggs till grund för lagstiftning.

Några remissinstanser, framför allt *Advokatsamfundet* och *Datainspektionen*, pekar på en risk för sammanblandning mellan underrättelseverksamhet och brottsutredande verksamhet om Rikskriminalpolisen tillåts inrikta signalspaningen. När det gäller Säkerhetspolisen anser Advokatsamfundet att förslaget enbart kan accepteras avseende den underrättelseverksamhet som Säkerhetspolisen bedriver. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* samt *Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten* påpekar att det i promemorian inte behandlas hur uppgifter från signalspaning får användas och vad detta innebär för rätten till partsinsyn.

Enligt regeringens mening står det klart att signalspaning inte får användas i syfte att utreda begångna brott. Detta framgår av 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet, där det anges att det inom den verksamheten inte får vidtas åtgärder syftande till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet. I förarbetena till den gällande lydelsen av bestämmelsen utvecklas att den grundläggande principen är att försvarsunderrättelseverksamheten inte får innefatta förfarande i samband med förundersökning, vissa arbetsmetoder som är förbehållna polisman och användning av straffprocessuella tvångsmedel. Det är en annan sak att försvarsunderrättelseverksamhetens resultat kan vara värdefullt även för myndigheter med brottsbekämpande uppgifter, på samma sätt som det kan vara värdefullt för myndigheter med helt andra ansvarsområden (prop. 2006/07:63 s. 41 och 135). Gränsdragningen ändras inte genom förslaget. *Försvarets radioanstalt* säger sig heller inte i sin verksamhet ha upplevt några svårigheter att upprätthålla skiljelinjen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsförebyggande respektive brottsbeivrande verksamhet. Redan i dag kan också uppgifter från signalspaning, som inhämtats efter inriktning från regeringen, Regeringskansliet eller Försvarsmakten, delges både Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Sådan delgivning sker i form av underrättelserapporter. Uppgifter som berör en viss fysisk person får endast rapporteras i den mån de är av betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten, alltså för svensk utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik eller i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet (8 § signalspaningslagen). Om en upptagning eller uppteckning innehåller uppgifter som berör en viss fysisk person och bedöms sakna betydelse för sådan verksamhet ska den omgående förstöras (7 § signalspaningslagen). Uppgifter som inhämtas efter inriktning från Säkerhetspolisen eller Rikskriminalpolisen kommer att delges på samma sätt. Hur polisen får använda och behandla uppgifter i underrättelserapporter från Försvarets radioanstalt kommer, liksom i dag, att styras av befintligt regelverk. Informationen kommer att få behandlas på samma sätt och enligt samma regelverk, bland annat polisdatalagen, som gäller för annan underrättelseinformation som Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen hantear. Generellt gäller för den här typen av underrättelseinformation att den behandlas i en mycket begränsad krets.

Lagrådet har, med hänvisning till Europadomstolens praxis, väckt frågan om en inriktningsmöjlighet för Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen innebär att en närmare beskrivning borde finnas i tillgänglig lag av den brottslighet som ska kunna föranleda signalspaning. Europadomstolen har i målet Weber och Saravia mot Tyskland, dom 2006-06-29, ansett att den tyska regleringen av motsvarande verksamhet är förenlig med konventionen. Domstolen har därvid bland annat beaktat att det i den tyska regleringen fanns uppräknat vilken brottslighet åtgärden skulle syfta till att förhindra. Signalspaning enligt den svenska lagen syftar emellertid inte till att förebygga och förhindra brott, utan till att kartlägga vissa företeelser som kan utgöra yttre hot mot landet. Lagen har tillkommit med beaktande av Europadomstolens praxis. Genom de ändringar i lagen som trädde i kraft den 1 december 2009, har det preciserats för vilka ändamål signalspaning får ske. Dessa förutsättningar ändras inte genom att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen också får närmare inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Regeringen anser därför att det saknas skäl att lämna en sådan beskrivning som *Lagrådet* har pekat på.

Journalistförbundet och *Tidningsutgivarna* anmärker att det nu aktuella förslaget, i likhet med den signalspaning som bedrivs i dag, innebär risk för att massmediernas källor röjs. Regeringen har redan i förarbetena till signalspaningslagen behandlat denna fråga och då gjort bedömningen att anonymitetsskyddet och meddelarfriheten tillgodoses på ett godtagbart sätt genom de då föreslagna bestämmelserna i signalspaningslagen (prop. 2006/07:63 s. 106 f.). Den ändring som nu föreslås påverkar inte lagstiftningens inverkan på meddelarskyddet. Ändringen påverkar heller inte möjligheterna att urskilja trafik som färdas över Sveriges gräns, varför regeringen inte ser någon anledning att nu närmare bemöta de synpunkter som lämnats av *Swedish Network Users' Society* i den delen.

Sammanfattningsvis anser regeringen att en inriktningsmöjlighet inom försvarsunderrättelseverksamheten utgör det minst ingripande sättet att uppnå det eftersträfvade syftet, nämligen att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen genom signalspaning ska få del av sådan information som krävs med hänsyn till det behov som kan motiveras.

Gällande rättssäkerhetsgarantier upprätthålls

Den gällande signalspaningslagstiftningen och de rättssäkerhetsgarantier och skyddsmekanismer som gäller enligt den har i flera tidigare sammanhang varit föremål för regeringens och riksdagens prövning. Senast bedömde regeringen i skrivelsen Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (skr. 2011/12:48) i december 2011 att de utvärderingar som gjorts ger en samstämmig bild av att signalspaningsverksamheten vid Försvarets radioanstalt bedrivs enligt lagstiftningens intentioner och med respekt för den enskildes integritet. Samtidigt har regeringen bejakat en fortsatt uppföljning och betonat att Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten inrättades som myndighet för att bland annat löpande följa den signalspaning som Försvarets radioanstalt bedriver enligt signalspaningslagen (skr. s. 26).

Att nu låta Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet bör ses mot denna bakgrund.

Prop. 2011/12:179 Förslaget innebär att hela det regelverk som enligt signalspaningslagen gäller för tillståndsprövning och kontroll blir gällande på samma sätt som efter inriktning från andra myndigheter. När det gäller underrättelseskyligheten enligt signalspaningslagen som, vilket *Datainspektionen* och *Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen* påpekar, innehåller omfattande undantag på grund av sekretess, har regeringen i den ovan nämnda skrivelsen bedömt att det inte finns skäl att överväga någon ändring av den gällande ordningen (skr. s. 25). Regeringen och riksdagen har också bedömt att den granskning som utförs av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten fungerar väl. När det gäller Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens behandling av personuppgifter kommer tillsyn även att utövas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Datainspektionen. Utöver den nämnda tillsynsverksamheten kommer den typ av kontroll som *Uppsala universitet* efterfrågar, avseende Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens beslut att vända sig till Försvarets radioanstalt, att ske genom den tillsyn som gäller för annan verksamhet som Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen bedriver. Polisorganisationskommittén har därutöver getts i uppdrag att utreda behovet av ett fristående organ som ska granska polisens verksamhet inklusive den verksamhet som Säkerhetspolisen bedriver (dir. 2012:13).

Regeringen delar *Justitiekanslerns* och Uppsala universitets bedömning att det finns behov av en fortsatt uppföljning av lagen och vill återigen framhålla att det är befogat att inom några år låta Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten genomföra en ny fördjupad uppföljning av lagstiftningens konsekvenser bland annat för enskildas integritet.

8 Ikraftträdande

<p>Regeringens förslag: Ändringen i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska träda i kraft den 1 januari 2013.</p>

Skälen för regeringens förslag: Den föreslagna ändringen är angelägen och bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringen bör därför träda i kraft den 1 januari 2013.

Regeringens bedömning: De kostnadsökningar som förslaget kan komma att medföra kan finansieras inom de befintliga ramarna för respektive myndighet. Regeringen avser dock att följa frågan vidare.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inte något att invända mot denna bedömning. *Rikspolisstyrelsen* anför att det är viktigt att polisens behov får tillräckligt hög prioritet i konkurrensen med de andra myndigheter som får inrikta signalspaningen. *Försvarsmakten* betonar den egna myndighetens fortsatta behov av signalunderrättelser och skriver att ett utvidgat uppdrag för Försvarets radioanstalt inte bör få påverka kvantitet eller kvalitet i den produktion av signalunderrättelser som Försvarsmakten har och kommer att ha behov av. *Post- och telestyrelsen* påpekar att det i promemorian inte redovisas någon utredning till stöd för slutsatsen att kostnaderna för de operatörer som berörs av signalspaningen inte bedöms påverkas av förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: Signalspaningslagen trädde i kraft den 1 januari 2009. Genom lagen gavs möjlighet för Försvarets radioanstalt att bedriva signalspaning i såväl etern som tråd, efter närmare inriktning från vissa myndigheter, bland annat Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Möjligheten att bedriva signalspaning i tråd fick dock effekt först den 1 december 2009, samtidigt som möjligheten för bland annat Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen att inrikta signalspaningen upphörde. I samband med det gjordes även vissa andra ändringar, bland annat inrättades Försvarsunderrättelsemyndigheten och justeringar gjordes i ansökningsförfarandet. Även kontrollmyndigheten fick ändrade uppgifter.

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

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

Det nu behandlade förslaget innebär att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen ska få inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet enligt den ordning som i övrigt gäller redan i dag. Ändringen får inga andra följder än att det antal myndigheter som tillåts inrikta signalspaningen ökar. Även om omfattningen av Försvarets radioanstalts verksamhet därmed skulle kunna komma att utökas något, innebär det för Säkerhetspolisens och Rikskriminalpolisens verksamhet att man går tillbaka till den ordning som gällde före den 1 december 2009. Med hänsyn till detta och vad som anförts i den ovan nämnda promemorian, bedöms att den utökade verksamheten för Försvarets radioanstalt kan

Prop. 2011/12:179 finansieras inom befintliga ramar och att respektive myndighets under- rättelsebehov ska kunna tillgodoses. Det kan dock finnas anledning att följa frågan vidare. Även för övriga berörda myndigheter bedöms att eventuella mindre kostnadsökningar bör kunna finansieras inom ram.

Post- och telestyrelsen anmärker att det i promemorian inte har presenterats någon utredning till stöd för bedömningen att operatörernas kostnader inte kommer att påverkas av förslaget. I förarbetena till signalspaningslagen bedömdes att inhämtning av signaler i tråd skulle komma att innebära en kostnad för teknisk anpassning samt vissa löpande kostnader. Ingenting tyder på att en möjlighet för Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen att inrikta signalspaningen skulle leda till en ökning av dessa kostnader. Varken Post- och telestyrelsen eller någon av de operatörer som har varit remissinstans har heller påstått att förslaget skulle innebära ökade kostnader för operatörerna.

10 Författningskommentar

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

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

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

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

I paragrafen regleras bland annat vilka myndigheter som får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Ändringen behandlas, tillsammans med Lagrådets synpunkter, i avsnitt 7.

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §²

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2012.

² Senaste lydelse 2009:967.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har följande instanser yttrat sig över departementspromemorian Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2011:44):

Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Kammarrätten i Stockholm, Stockholms tingsrätt, Förvaltningsrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Datainspektionen, Inspektionen för strategiska produkter, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Totalförsvarets forskningsinstitut, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Försvarsunderrättelsesdomstolen, Tullverket, Post- och telestyrelsen, Uppsala universitet, Lunds universitet, Sveriges advokatsamfund, Svenska Journalistförbundet, Tidningsutgivarna, Svenska avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Hi3G Access AB och Swedish Network Users' Society.

Yttrande har även inkommit från en privatperson.

ST-Polisväsendet, Svenska polisförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Amnesty International, IT & Telekomföretagen, TeliaSonera AB, Telenor AB och Tele2 AB har avstått från att yttra sig.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-06-20

Närvarande: F.d. justitierådet Dag Victor samt justitieråden Lennart Hamberg och Per Virdesten.

Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Enligt en lagrådsremiss den 15 juni 2012 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Karin Erlingsson.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Signalspaning har sedan länge varit ett viktigt inslag i svensk försvarsunderrättelseverksamhet. En närmare lagreglering infördes dock först den 1 januari år 2009 genom den lag som det nu föreslås en ändring i. Ett viktigt skäl för införandet av lagen var att signalspaning skulle kunna genomföras oavsett om signalerna befinner sig i etern eller i tråd.

I den proposition (prop. 2006/07:63) i vilken förslaget till ny lag lämnades föreslogs också ändringar i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Dessa ändringar, som trädde i kraft den 1 oktober 2007, innebar bl.a. att mandatet enligt 1 § för försvarsunderrättelseverksamhet vid ”yttre militära hot” utvidgades till att avse ”yttre hot” och viss ändring av bestämmelsen i 4 § om att det inom verksamheten inte får vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

De nu berörda lagändringarna föregicks och efterföljdes också av en omfattande och livlig debatt. Redan några månader efter det att den nya lagen om signalspaning trätt i kraft lades det fram förslag till ändringar i lagen (prop. 2008/09:201) som syftade till att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning. Ändringarna innebar bl.a. att ändamålen för signalspaning preciserades i lag varvid ett av de syften som angavs var att kartlägga ”strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen”. Vidare avskaffades möjligheten för regeringen att bestämma att myndigheter skulle få ange en närmare inriktning av verksamheten, en möjlighet som bl.a. utnyttjats i förhållande till Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Rätten att ange inriktning av signalspaning begränsades till regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.

Det nu framlagda förslaget är begränsat till sitt innehåll. Det innebär att rätten att ange inriktning av signalspaning utvidgas till att omfatta även Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Förslaget innebär däremot inte någon förändring av de begränsningar i rätten att genomföra signalspaning som följer av lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och 1 och 5 §§ i den nu aktuella lagen.

Den lagreglering som nu gäller för signalspaning har, som antytts ovan, varit föremål för återkommande granskning och en livlig debatt inte minst i sådana hänseenden som ligger inom ramen för Lagrådets uppgift att granska. När det föreslås ändringar i sådan lagreglering kan det i vissa fall finnas anledning för Lagrådet att bedöma regleringen även i sådana hänseenden som inte är föremål för ändringsförslag. Lagrådet anser emellertid att det nu framlagda förslaget inte ger anledning till en sådan mer allsidig granskning av den lagreglering som nu gäller för signalspaning. Lagrådet begränsar därför sina anmärkningar till frågor som särskilt aktualiseras genom det nu framlagda förslaget.

Vad som från den utgångspunkten främst är av intresse är behovet och betydelsen av den föreslagna rätten för Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen att ange inriktningen av signalspaning. Den frågan ska ses i ljuset av dels utvidgningen av området för försvarsunderrättelseverksamhet till kartläggning av yttre hot mot landet och preciseringen i signalspaningslagen till bl.a. strategiska förhållanden avseende ”grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen”, dels förbudet att vidta åtgärder som ligger inom ramen för bl.a. polisens ”brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet”.

Möjligheten till signalspaning innebär i sig en begränsning av det i 2 kap. 6 § regeringsformen reglerade skyddet mot avlyssning och betydande intrång i den personliga integriteten. Av 2 kap. 20 § regeringsformen framgår att begränsning i det skyddet ska ha stöd i lag och av 2 kap. 21 § att begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

En likartad reglering finns också i artikel 8 i Europakonventionen. Till skillnad mot i regeringsformen finns det emellertid i Europakonventionen en konkret uppräkningslista av för vilka ändamål som rätten till skydd enligt artikeln får begränsas. Till dessa hör statens säkerhet men också förebyggande av brott.

Någon tvekan råder inte om att kartläggning av yttre hot mot landet är ett sådant ändamål som kan ligga till grund för begränsningar av det i 2 kap. 6 § regeringsformen reglerade skyddet. Annat kan inte heller antas än att förebyggande av brott är ett sådant ändamål. Vad som skapar särskilda problem i detta hänseende är emellertid att brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet uttryckligen är undantagen från försvarsunderrättelseverksamhetslagens, och därigenom också från signalspaningslagens, tillämpningsområde (4 § försvarsunderrättelselagen). En förutsättning för att polismyndighet ska ha behov av att ange inriktningen

av signalspaning är då att signalspaningen gäller verksamhet som inte är brottsbekämpande eller brottsförebyggande.

Prop. 2011/12:179
Bilaga 3

Frågan om uppdelningen mellan de berörda polisorganens olika verksamheter berörs inte närmare i remissen. Frågan berördes däremot i prop. 2006/07:63. I den propositionen anfördes bl.a. (s. 40 f.) att när det gäller internationell kriminalitet inom det utökade mandatet för försvarsunderrättelseverksamhet så var det inte frågan om en verksamhet var kriminell eller inte som stod i fokus utan i vad mån den kunde ha en potential att utgöra ett hot mot landet oavsett hur den skulle betraktas i rättslig mening.

Enligt Lagrådet framstår det som oklart hur den närmare avgränsningen mellan olika verksamheter hos polisen inom vilka signalspaning får och inte får förekomma ska göras. Det kan i sammanhanget erinras om att det ändamål för polisens rätt till signalspaning som föreslogs i betänkandet (SOU 2009:66) Signalspaning för polisiära behov, var ”att avslöja och utreda eller förhindra brott”. Det får visserligen antas att frågan om förenligheten med det i 4 § försvarsunderrättelselagen upptagna förbudet kommer att uppmärksammas av Försvarsunderrättelsedomstolen vid dess tillståndsgivning men även om det därigenom skulle utvecklas en konsekvent och klar praxis är det tveksamt om en sådan ordning kan anses uppfylla de krav på insyn och förutsebarhet som bör ställas i ett sammanhang som detta.

Lagrådet vill i det sammanhanget erinra om det krav på inte endast stöd av en tillgänglig lag utan också på möjligheten att förutse dess tillämpning som Europadomstolen särskilt strukit under när det gäller hemlig övervakning (se t.ex. Europadomstolens beslut den 29 juni 2006 i målet Weber och Saravia mot Tyskland, No 54934/00, §§ 93–96). Det kan sättas i fråga om inte en närmare beskrivning borde finnas i tillgänglig lag av den brottslighet som ska kunna föranleda signalspaning om polisen ska ges möjlighet att ange inriktningen av sådan.

Vad därefter angår frågan om proportionaliteten, eller nödvändigheten med hänsyn till ändamålet, av de begränsningar i skyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen som det nu aktuella förslaget skulle kunna innebära ger remissen och den bakomliggande promemorian begränsad vägledning. Lagrådet finner emellertid inte skäl att sätta i fråga att det finns ett behov såvitt gäller Säkerhetspolisen att kunna ange inriktningen av signalspaning inom de ramar för tillåtligheten av sådan som redan gäller. Det framstår, som flera remissinstanser framfört, som mer tveksamt om detta också gäller för Rikskriminalpolisen (jfr avsnitt 5.3 i SOU 2009:66 som också illustrerar problemen mellan området för tillåten signalspaning och sådan brottsbekämpande eller brottsförebyggande verksamhet inom vilken signalspaning inte är tillåten). Lagrådet anser sig emellertid inte ha underlag för att på den grunden avstyrka den föreslagna lagstiftningen.

Lagrådet vill avslutningsvis understryka att även om Lagrådet inte motsätter sig att det framlagda förslaget läggs till grund för lagstiftning

Prop. 2011/12:179 så framstår frågan om i vilken utsträckning polisen bör ha tillgång till Bilaga 3 signalspaning för sin verksamhet inte som därigenom löst eller slutligt reglerad. Lagrådet utgår från att frågan kommer att ägnas fortsatt uppmärksamhet och att därvid bl.a. de synpunkter som Lagrådet nu framfört tas i beaktande.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 13 september 2012

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Norman, Attefall, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Ask

Regeringen beslutar proposition 2011/12:179 Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet