

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Morgan Johansson, gav den 21 september 2017 en utredare i uppdrag att föreslå författningsändringar som möjliggör att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten delges 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 (Ju 2017:N). Förslaget skulle innehålla den begränsningen att underrättelserna inte får användas i förundersökningar. Utredaren gavs också i uppdrag att utifrån sitt förslag analysera om nuvarande regler om tillsyn är tillräckliga.

Som utredare förordnades samma dag chefsrådmannen Mikael Forsgren.

Som ledamöter i en referensgrupp som knöts till utredningen förordnades från och med den 1 oktober 2017 chefsjuristen Michaela Dráb (Försvarets radioanstalt), advokaten Johan Eriksson (Försvarsadvokaterna Stockholm HB), enhetschefen Mattias Hållberg Leuf (Säkerhetspolisen), ställföreträdande kanslichefen Annika Jäderlund (Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten), kammaråklagaren Mats Ljungqvist (Åklagarmyndigheten), juristen Anna Olander Selldén (Polismyndigheten), föredraganden Johanna Rådberg (Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden) och hovrättslagmannen Johan Sjöö (Hovrätten över Skåne och Blekinge).

Från och med den 2 januari 2018 entledigades Anna Olander Selldén och förordnades i hennes ställe dåvarande chefsjuristen numera f.d. chefsjuristen Arne Andersson (Polismyndigheten). Från och med den 23 februari 2018 entledigades Johanna Rådberg

och förordnades i hennes ställe föredraganden Lisa Klasson (Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden).

Som sekreterare förordnades från och med den 1 oktober 2017 rättssakkunnige Håkan Sellman.

Härmed överlämnas promemorian *Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning*.

Uppdraget är nu slutfört.

Umeå i augusti 2018

Mikael Forsgren

/Håkan Sellman

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag	11
1.1 Förslag till lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott	11
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.....	12
2 Inledning	15
2.1 Uppdraget.....	15
2.2 Arbetets bedrivande.....	16
3 Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	17
3.1 Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet.....	17
3.2 Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet	20
3.3 Behandling av personuppgifter	25
3.4 Sekretess	29
4 Brottsbekämpande verksamhet	31
4.1 Polisens uppdrag och organisation	31
4.2 Verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet	33
4.3 Verksamhet för att utreda och beivra brott.....	35

4.4	Behandling av personuppgifter	37
4.5	Sekretess	39
5	Bestämmelser om användning av uppgifter i brottsbekämpande verksamhet	43
5.1	Bestämmelser som kan medföra en skyldighet att använda uppgifter	43
5.2	Bestämmelser som kan medföra ett förbud mot att använda uppgifter	45
6	Misstänkta s rätt till insyn i förundersökningar	53
7	Bevisning i rättegångar	55
8	Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning	57
8.1	Inriktning av signalspaning	57
8.2	Konsekvenser av att det inleds en förundersökning	58
8.3	Hur signalspaning kan användas	60
8.4	Tidigare överväganden	64
8.5	Hur kan tillgången till uppgifter från signalspaning säkerställas?	68
9	En ny lag som säkerställer polisens tillgång till uppgifter från signalspaning	77
9.1	Inledning	77
9.2	Vad och hos vilka ska regleringen gälla?	77
9.3	Användning för att utreda brott	79
9.4	Annan användning	89
9.5	Förhållandet till vissa regler	90
9.6	Tillgång till uppgifter	92
9.7	Regleringens placering	94

9.8	Behandling av personuppgifter samt sekretess	94
10	Tillsyn	97
10.1	Inledning.....	97
10.2	Det bör införas nya regler om tillsyn	97
10.3	Reglernas utformning	99
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	103
12	Konsekvenser	105
13	Författningskommentar	107
13.1	Förslaget till lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott	107
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet	109
Bilaga 1	Uppdrag att utreda polisens tillgång till underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Ju 2017:N)	113

Sammanfattning

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 rättssäkerhetsintressen. 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 integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den nya lagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

1 Författningsförslag

1.1 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 finns i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.2 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.

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

1 §¹

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten (myndigheten) 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 (2018:000)² och lagen (2018:000) 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.

¹ Senaste lydelse 2014:652.

² Numera brottsdatalagen (2018:1177).

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

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

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

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.

Jag har haft i uppdrag 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. Jag har

dessutom haft i uppdrag att utifrån mitt förslag analysera om nuvarande regler om tillsyn är tillräckliga.

Uppdraget har sin bakgrund i en politisk överenskommelse om åtgärder mot terrorism som Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna ingick i juni 2017.

Uppdraget (Ju 2017:N) i dess helhet framgår av *bilaga 1*.

2.2 Arbetets bedrivande

Jag har träffat referensgruppen vid fyra tillfällen. Jag har också hämtat in synpunkter och upplysningar från myndigheter som är berörda av de aktuella frågorna. Jag har gjort det dels genom referensgruppsmötena, dels genom särskilda möten eller kontakter av annat slag med Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Försvarsunder rättelsesdomstolen, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

3 Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

3.1 Lagen om försvarsunderrättelseverksamhet

Grundläggande bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhet finns i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Lagregleringen är inte en följd av ett obligatoriskt krav på lagform, men ska markera vikten av en väl fungerande underrättelseverksamhet som bedrivs utifrån i ett demokratiskt samhälle godtagbara grundprinciper samt bidra till allmänhetens förtroende för verksamheten och en förståelse för dess betydelse (se prop. 1999/2000:25 s. 12).

Försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet (1 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). På grund av en förändrad säkerhetspolitisk hotbild breddades verksamheten 2007 från att omfatta yttre militära hot mot landet till att omfatta även andra yttre hot mot landet än rent militära. Mandatet för verksamheten ska omfatta hela den nya hotbilden och inkluderar bl.a. internationell terrorism och annan kvalificerad gränsöverskridande brottslighet som utgör hot mot rikets säkerhet eller samhällsviktiga strukturer (se prop. 2006/07:63 s. 39 och 134). Verksamheten får bara avse utländska förhållanden, vilket inte utesluter att den kan avse även vissa företeelser inom landet. Utländska förhållanden kan anses sträcka sig innanför landets gränser t.ex. när en organisation med verksamhet som utgör ett hot mot landet har sitt ursprung i ett annat land men verkar genom representanter i Sverige eller genom att på annat sätt utnyttja resurser här (se prop. 2006/07:63 s. 43).

Regeringen bestämmer försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Regeringen gör det årligen och 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 3.2).

Närmare inriktningar ger en möjlighet att ytterligare inrikta försvarsunderrättelseverksamhet mot relevanta företeelser eller förhållanden. En närmare inriktning ska vara skriftlig och innehålla uppgift om inriktande myndighet, uppgift om vilken del av regeringens beslut om inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten som den närmare inriktningen är hänförlig till, en beskrivning av den företeelse som den närmare inriktningen avser, och en redogörelse för behovet av underrättelser om företeelsen (2 a § förordningen [2000:131] om försvarsunderrättelseverksamhet).

Försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut (2 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet). Försvarsunderrättelseverksamhet 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). Den tekniska inhämtningen genomförs till huvudsaklig del av Försvarets radioanstalt genom signalspaning medan den personbaserade inhämtningen genomförs av den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten.

Försvarsunderrättelsemyndigheterna får etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer enligt regeringens närmare bestämmande (3 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). Samarbetet får ske endast under förutsättning att syftet är att tjäna den svenska statsledningen och det svenska totalförsvaret, och de uppgifter som lämnas till andra länder och internationella organisationer får inte vara till skada för svenska intressen (3 § förordningen 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 (4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). En grundläggande princip som följer av andra regler, och som därför inte har ansetts behöva anges uttryckligen, är 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.). Om det inte finns hinder enligt andra bestämmelser, får försvarsunderrättelsemyndigheterna lämna stöd till andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

Författningsregleringen av gränsdragningen mot den brottsbekämpande verksamheten fick sin nuvarande utformning när försvarsunderrättelseverksamhetens mandat utvidgades. Regleringen justerades för att kartläggning av terrorism och annan internationell brottslighet av sådan kvalificerad art att den kan anses utgöra yttre hot mot landet inte skulle uteslutas från tillämpningsområdet för försvarsunderrättelseverksamheten. Samtidigt framhölls bl.a. att det även i fortsättningen var polisen som ansvarade för att leda och bedriva bekämpningen av sådan kriminalitet och att det försvarsunderrättelsemyndigheterna kunde göra var att bidra med underrättelser (se prop. 2006/07:63 s. 47).

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska kontrollera försvarsunderrättelseverksamheten. Inspektionen ska följa hur lagen och förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet tillämpas, granska att försvarsunderrättelseverksamheten bedrivs i enlighet med den inriktning som är bestämd, granska de verksamheter där teknisk och personbaserad inhämtning av underrättelser bedrivs med särskilda metoder, granska övriga medel och metoder för inhämtning av underrättelser som används, och granska principer för rekrytering och utbildning av personal (1 och 4 §§ förordningen [2009:969] med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten).

Försvarsunderrättelsemyndigheterna ska till Regeringskansliet anmäla frågor om att etablera och upprätthålla samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer samt lämna information om viktiga frågor som uppkommer i samarbetet. Försvarsunderrättelsemyndigheterna ska vidare lämna

information om försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning i övrigt, verksamhetens bedrivande i stort och om viktiga händelser samt – för Försvarsmaktens och Försvarets radioanstalts del – om den inhämtning av underrättelser som sker med särskilda metoder (4 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet).

Försvarsunderrättelsemyndigheterna ska också informera Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten om de principer som tillämpas för samarbete i underrättelsefrågor med andra länder och internationella organisationer samt lämna uppgift om med vilka länder och organisationer sådant samarbete sker. Myndigheterna ska sedan samarbetet etablerats informera inspektionen om omfattningen av samarbetet och, när det bedöms vara motiverat, om resultatet, erfarenheterna och den fortsatta inriktningen av samarbetet. Myndigheterna ska lämna information till inspektionen även i andra viktiga frågor som rör försvarsunderrättelseverksamhet. Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt ska särskilt informera om innehållet i den instruktion och de föreskrifter som gäller för den eller de enheter inom myndigheten som inhämtar underrättelser med särskilda metoder (6 § förordningen om försvarsunderrättelseverksamhet).

3.2 Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Signalspaning är en metod för teknisk inhämtning som innebär att signaler i elektronisk form hämtas in. Möjligheten att använda signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet regleras i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Innan lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet började gälla hade signalspaning inte reglerats särskilt i lag. Trots det ansågs signalspaning kunna bedrivas mot signaler i eter, i enlighet med principen att eter är fri att avlyssna. Den nya regleringen gav signalspaningen ett uttryckligt lagstöd och var en följd bl.a. av att signaler i allt större utsträckning förmedlades i tråd och av att signalspaning behövde kunna bedrivas även mot signaler som förmedlas på det sättet.

Signalspaning ska bedrivas av Försvarets radioanstalt (2 § förordningen [2008:923] om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet). Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får bara ske i de fall regeringen, Regeringskansliet, Försvarmakten, Säkerhetspolisen och 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). Den senare begränsningen innebär att inriktningen inte får ha till syfte att endast kartlägga en utpekad person, även om signalspaning måste kunna beröra enskilda kommunikationer för att det ska vara möjligt att följa en viss företeelse av relevans för verksamheten (se prop. 2006/07:63 s. 79 och 138 f.).

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får enligt 1 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ske endast i syfte att kartlägga

1. yttre militära hot mot landet,
2. förutsättningar för svenskt deltagande i fredsfrämjande och humanitära internationella insatser eller hot mot säkerheten för svenska intressen vid genomförandet av sådana insatser,
3. strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen,
4. utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
5. allvarliga yttre hot mot samhällets infrastrukturer,
6. konflikter utomlands med konsekvenser för internationell säkerhet,
7. främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen, eller
8. främmande makts agerande eller avsikter av väsentlig betydelse för svensk utrikes-, säkerhets- eller försvarspolitik.

Signalspaning får ske även för vissa andra syften som inte omfattas av försvarsunderrättelseverksamheten men som utgör en förutsättning för att den ska kunna bedrivas. Det rör sig om inhämtning

för att följa förändringar i signalmiljön i omvärlden, den tekniska utvecklingen och signalskyddet, samt fortlöpande utveckla den teknik och metodik som behövs (1 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet). Den aktuella signalspaningen bedrivs för Försvarets radioanstalts egna behov av teknik- och kompetensutveckling, och eftersom den inte genererar underrättelser saknar den intresse i det här sammanhanget.

Möjligheten att signalspana är teknikneutral och inte knuten till var signalerna befinner sig. Inhämtning kan därmed ske oavsett om signalerna befinner sig i etern eller tråd eller någon annanstans (se prop. 2006/07:63 s. 137). Inhämtningen sker från Försvarets radioanstalts inhämtningsstationer och från flygplan och fartyg.

Inhämtning som sker i tråd får endast 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 operatörer som äger tråd i vilka signaler förs över Sveriges gräns skyldiga att överföra signalerna 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 endast om det är av synnerlig vikt för verksamheten (3 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet). Kravet på synnerlig vikt är ofta uppfyllt och de sökbegrepp som används är därför i stor omfattning direkt hänförliga till en viss fysisk person (se SOU 2011:13 s. 71). Sökbegrepp av det aktuella slaget ska redovisas till Statens

inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (3 § förordningen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

Försvarets radioanstalt ska ansöka hos Försvarsunderrättelse-domstolen om tillstånd för signalspaning. En ansökan ska innehålla uppgifter om det inhämtningsuppdrag som ansökan avser, med en närmare redogörelse för det behov som föranleder ansökan och uppgift om vilken inriktning uppdraget hänför sig till, vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som Försvarets radioanstalt behöver ha tillgång till för att fullgöra uppdraget, de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas vid inhämtningen, vilken tid tillståndet ska gälla, och de omständigheter i övrigt som myndigheten vill åberopa till stöd för sin ansökan (4 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

Tillstånd för signalspaning enligt ett visst inhämtningsuppdrag får lämnas bara om uppdraget är förenligt med lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, syftet med inhämtningen inte kan tillgodoses på ett mindre ingripande sätt, uppdraget beräknas ge information vars värde är klart större än det integritetsintrång som inhämtning i enlighet med ansökan kan innebära, de sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som är avsedda att användas är förenliga med 3 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, och ansökan inte avser endast en viss fysisk person (5 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

I ett tillstånd ska anges det inhämtningsuppdrag för vilket inhämtning får ske, vilken eller vilka signalbärare avseende signaler i tråd som signalspaningsmyndigheten ska få tillgång till för att fullgöra uppdraget, vilka sökbegrepp eller kategorier av sökbegrepp som får användas vid inhämtningen, den tid som tillståndet avser, och de villkor i övrigt som behövs för att begränsa intrånget i enskildas personliga integritet. Ett tillstånd får ges för högst sex månader i taget (5 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

I särskilt brådskande fall finns det en möjlighet för myndighetschefen i Försvarets radioanstalt, eller hans eller hennes ställföreträdare, att besluta om tillstånd. Om ett tillstånd ges på det sättet, ska Försvarsunderrättelse-domstolen ta ställning till beslutet (5 b § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och 2 § förordningen 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 eller om innehållet omfattar uppgifter i sådana meddelanden mellan en misstänkt och hans eller hennes försvarare som skyddas enligt 27 kap. 22 § rättegångsbalken. Förstöringen ska göras på ett sådant sätt att uppgifterna inte kan återskapas (7 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och 5 § förordningen 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 endast avse förhållanden som är av betydelse i de hänseenden som anges i 1 § den lagen, vilket innebär att det finns ett förbud mot rapportering av sådan överskottsinformation rörande enskilda som saknar relevans från försvarsunderrättelsesynpunkt (se prop. 2006/07:63 s. 109 och 141).

Vid rapporteringen ställer Försvarets radioanstalt upp vissa villkor för hur uppgifterna i underrättelserna får användas. Villkoren anger i korthet bl.a. att informationen inte får användas i förundersökningar.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska kontrollera att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet följs. Kontrollen ska särskilt avse granskning av sökbegrepp, förstöring av uppgifter samt rapportering av underrättelser. 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 (2 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten och 10 § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

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 inhämtningen och behandlingen av de inhämtade uppgifterna har skett i enlighet med lag. Den enskilde ska

underrättas om att kontrollen har utförts (10 a § lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

Inom Försvarets radioanstalt ska det finnas ett råd med uppgift att utöva 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 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 personen underrättas om det, om det inte hindras av sekretess eller inhämtningen uteslutande avser främmande makts förhållanden eller förhållanden mellan främmande makter (11 a och 11 b §§ lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet).

Regeringen redovisar en gång om året för riksdagen den granskning av verksamheten som bedrivits enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (för den senaste skrivelserna, se skr. 2017/18:70).

Europadomstolen har i juni 2018 funnit att den svenska signalspaningsregleringen är förenlig med rätten enligt den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) till skydd för privat- och familjeliv (se Europadomstolens dom den 19 juni 2018 i målet Centrum för rättvisa mot Sverige). Såvitt känt har domen ännu inte blivit slutgiltig.

3.3 Behandling av personuppgifter

Den nuvarande regleringen

Behandlingen av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet regleras genom bestämmelser i lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Vissa bestämmelser om hantering av personuppgifter finns också, som fram-

går ovan, bl.a. i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. De bestämmelserna gäller t.ex. förstöring av upptagningar och uppteckningar och förutsättningar för rapportering av uppgifter om en viss fysisk person.

Lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet gäller vid behandling av personuppgifter i de verksamheterna, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Syftet med lagen är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter i verksamheterna (1 kap. 1 och 2 §§ lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet).

Försvarets radioanstalt ska se till att personuppgifter behandlas bara om det är lagligt, att personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed, att personuppgifter samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål, att personuppgifter inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in, att de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen, att inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen, att de personuppgifter som behandlas är riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella, samt att alla rimliga åtgärder vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana personuppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen (1 kap. 6 § lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet).

I den verksamhet som omfattas av lagen får personuppgifter behandlas i uppgiftssamlingar. Regeringen meddelar närmare föreskrifter eller beslut i enskilda fall om vilka uppgiftssamlingar som får finnas och vilka uppgifter som får behandlas i respektive samling (1 kap. 7 § lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet).

Av 1 kap. 8 § lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet

framgår dels att personuppgifter får behandlas i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelseverksamhet om det är nödvändigt för att bedriva den verksamhet som anges i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet, dels att uppgifter om en person bara får behandlas om personen har anknytning till en preciserad inriktning för försvarsunderrättelseverksamheten och behandlingen är nödvändig för att fullfölja den inriktningen. Det finns särskilda begränsningar när det gäller känsliga personuppgifter (1 kap. 11 § lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet).

Beträffande direktåtkomst gäller att Säkerhetspolisen och Försvarmakten får medges direktåtkomst till uppgifter som utgör analysresultat i en uppgiftssamling för analyser och som behövs för att myndigheterna, inom ramen för myndighetsöverskridande samverkan mellan Försvarets radioanstalt, Försvarmakten och Säkerhetspolisen, ska kunna göra bedömningar på strategisk nivå av terrorhotet mot Sverige och svenska intressen. Den samverkan som avses är samverkan vid Nationellt centrum för terrorhotbedömning. Tillgången till uppgifterna ska vara förbehållen de personer inom myndigheterna som på grund av sina arbetsuppgifter inom sådan samverkan behöver ha tillgång till dem. Regeringen meddelar föreskrifter om vilka myndigheter som i andra fall får ha direktåtkomst till uppgiftssamlingar. Dessutom meddelar regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ytterligare föreskrifter eller beslut i enskilda fall om omfattningen av direktåtkomsten och föreskrifter om behörighet och säkerhet vid sådan åtkomst (1 kap. 15 § lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet).

När det gäller tillgången till personuppgifter finns en allmän bestämmelse om att tillgången alltid ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (1 kap. 16 § lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet).

Lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet innehåller dessutom bestämmelser om bl.a. överföring av personuppgifter till andra länder, information till den enskilde, rättelse och skadestånd, säkerhet vid behandling, personuppgiftsombud samt gallring.

Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (2007:261) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Bestämmelserna gäller bl.a. uppgiftssamlingar och utlämnande av uppgifter.

Vid Försvarets radioanstalt får det finnas uppgiftssamlingar för bl.a. underrättelser, som bara får innehålla färdiga underrättelse-rapporter (4 § förordningen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet). Vissa myndigheter, bl.a. Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten, får ha direktåtkomst till uppgifter i en uppgiftssamling för underrättelser i den omfattning som Försvarets radioanstalt beslutar. Något beslut om direktåtkomst finns för närvarande inte. Om det fattas ett sådant beslut, ska tillgången till uppgifterna vara förbehållen de personer inom myndigheterna som på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till dem (9 § förordningen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet).

Datainspektionen ska utöva tillsyn över Försvarets radioanstalts behandling av personuppgifter enligt lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet (10 § förordningen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet). Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten ska också granska behandlingen av uppgifter enligt lagen (3 § förordningen med instruktion för Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten).

Den framtida regleringen

Regleringen av behandlingen av personuppgifter är för närvarande föremål för ett omfattande reformarbete.

Utredningen Behandlingen av personuppgifter inom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt, som haft i uppdrag att göra en översyn av den lagstiftning som gäller för personuppgiftsbehandling inom Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt, har i augusti 2018 överlämnat betänkandet Behandlingen av personuppgifter vid

Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt (SOU 2018:63). Betänkandet innehåller bl.a. förslag till en ny reglering av behandlingen av personuppgifter vid Försvarets radioanstalt. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.4 Sekretess

Försvarsunderrättelseverksamheten omgärdas av sträng sekretess.

Secretess till skydd för allmänna intressen kan gälla bl.a. på grund av bestämmelserna om utrikes- och försvarssecretess. Utrikessecretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Försvarssecretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs (15 kap. 1 och 2 §§ offentlighets- och secretesslagen [2009:400]).

Uppgifter i försvarsunderrättelseverksamheten som är av en sådan betydelse att de rapporteras till andra myndigheter omfattas normalt av utrikessecretess eller försvarssecretess eller secretess av båda slagen. Uppgifter från signalspaning som rapporteras av Försvarets radioanstalt omfattas bl.a. av försvarssecretess.

För uppgift i en allmän handling gäller utrikes- och försvarssecretessen i högst 40 år. När det gäller uppgifter som omfattas av försvarssecretess har regeringen dock bemyndigats att om det finns särskilda skäl föreskriva att secretessen ska gälla under längre tid. Regeringen har föreskrivit att secretessen gäller i högst 95 år, om uppgifterna i en allmän handling rör bl.a. underrättelseverksamheten inom underrättelse- och säkerhetstjänsten (4 § offentlighets- och secretessförordningen [2009:641]).

Särskilda regler gäller för vilken myndighet som är behörig att pröva en fråga om utlämnande till en enskild av en allmän handling som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Reglerna innebär

bl.a. att en sådan fråga i allmänhet ska prövas av chefen för Försvarsdepartementet, om handlingen innehåller uppgifter som omfattas av försvarssekretess (1 § offentlighets- och sekretessförordningen). Signalspaningsverksamheten är i stor utsträckning av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet.

Sekretess till skydd för enskilda kan gälla på grund av bestämmelserna i 38 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt paragrafen gäller sekretess bl.a. hos Försvarets radioanstalt i underrättelse- och säkerhetsverksamheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 70 år.

Sekretess gäller inte bara mot enskilda utan även mot andra myndigheter. Sekretess hindrar dock inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning (10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen). Regeringen har nyligen uttalat att rapporteringsbestämmelsen i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet är en bestämmelse om uppgiftsskyldighet (se prop. 2017/18:36 s. 29; jämför prop. 2006/07:63 s. 55 f.).

Utrikes- och försvarssekretess gäller oavsett i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet en uppgift förekommer. Sekretessen omfattar därför uppgifter som Försvarets radioanstalt har rapporterat till andra myndigheter. Den sekretess som kan gälla till skydd för enskilda enligt 38 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen gäller dock bara hos Försvarets radioanstalt, och omfattar därför inte uppgifter som rapporterats.

4 Brottsbekämpande verksamhet

4.1 Polisens uppdrag och organisation

Brottsbekämpande verksamhet brukar numera sägas innefatta främst åtgärder för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, å ena sidan, och åtgärder för att utreda och beivra brott, å andra sidan. Brottsbekämpande verksamhet avgränsas dock ibland på ett annat sätt, t.ex. genom att det görs en skillnad mellan brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet.

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

1. förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
2. övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat,
3. utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal,
4. lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen, och
5. 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. Polisregionerna, som har helhetsansvaret för polisverksamheten inom ett visst

geografiskt område, består av polisområden, som i sin tur kan bestå av lokalpolisområden. 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

1. förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott,

2. utreda och beivra bl.a. brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott,

3. fullgöra uppgifter i samband med personskydd av den centrala statsledningen och andra som regeringen eller Säkerhetspolisen bestämmer,

4. fullgöra uppgifter enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627),

5. 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. Kontraspionageverksamheten ska förebygga, förhindra och upptäcka spioneri och annan olovlig underrättelseverksamhet som kan rikta sig mot Sverige och svenska intressen utomlands, mot utländska intressen i Sverige och mot flyktingar. Kontraterrorismverksamheten syftar till att förebygga, förhindra och upptäcka bl.a. terrorism som riktas mot Sverige, svenska intressen utomlands och utländska intressen i Sverige, internationella terroristnätverks förgreningar i Sverige och stöd och finansiering av terroristverksamhet. Författningsskyddsverksamheten ska motverka verksamhet som genom trakasserier, hot, våld, tvång eller korrupcion syftar till att påverka det demokratiska statsskickets funktioner. Personskyddsverksamheten avser främst skydd av den centrala statsledningen och skydd i samband med statsbesök och liknande händelser. Säkerhetsskyddsverksamheten syftar till att höja säkerhetsnivån i samhället genom analyser, registerkontroller, tillsyn och rekommendationer till myndigheter vars verksamhet har betydelse

för Sveriges säkerhet. Säkerhetspolisen bedriver dessutom verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och arbetar med frågor som rör ickespridning av massförstörelsevapen.

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

4.2 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 oreglerad, omfattar bl.a. underrättelseverksamhet. Verksamheten ska, i likhet med annan brottsbekämpande verksamhet, bedrivas objektivt (23 kap. 4 § rättegångsbalken).

Både Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bedriver underrättelseverksamhet. Underrättelseverksamheten 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.

Polismyndighetens och Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet har delvis olika syften och olika betydelse för myndigheternas möjlighet att fullgöra sina uppdrag.

Till skillnad från Polismyndigheten har Säkerhetspolisen ett uppdrag där tyngdpunkten ligger på att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. För att kunna fullgöra sitt uppdrag måste Säkerhetspolisen själv identifiera aktörer som kan tänkas komma att begå t.ex. terrorismrelaterad brottslighet samt bedöma förutsättningarna för att planerad brottslighet sätts i verket. En stor del av myndighetens arbete består därför av kartläggning av individer och nätverk som kan komma att ägna sig åt brottslighet i eller utanför Sverige.

Säkerhetspolisen måste vidare inrikta sitt arbete utifrån den hotbild som kan finnas mot de personer, särskilt skyddsvärda verksamheter och svenska intressen i övrigt som myndigheten har i uppdrag att skydda. Det är fråga dels om en strategisk hotbild för att inrikta verksamheten långsiktigt, dels om hotbilder som är knutna till en

viss person, en viss händelse eller vissa företeelser. Tillförlitliga hotbedömningar och relevanta hot- och sårbarhetsreducerande åtgärder förutsätter att underrättelseverksamheten kan förse myndigheten med information om potentiella aktörer och fånga upp varnings signaler redan innan konkreta åtgärder för att begå ett brott har vidtagits.

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

Nästa steg är inhämtningen, som kan ske på flera olika sätt. Det kan t.ex. röra sig om rutinmässig spaning, internationell eller nationell samverkan eller information från tipsare och informatörer. En annan källa för inhämtning är allmänt tillgänglig information i tidningar eller på internet. När det gäller inhämtningssätt finns det vissa möjligheter att använda tvångsmedel trots att det här alltså inte är fråga om verksamhet för att utreda brott. 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 hot- och riskanalys, analys av brottsmönster och kartläggning av kriminella nätverk och grupperingar.

Efter inhämtning, bearbetning och analys är ambitionen att det framtagna underrättelsematerialet ska kunna användas i operativt arbete. Materialet kan t.ex. läggas till grund för beslut om att vidta särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet eller för beslut om att inleda förundersökning. Materialet kan också användas för att gå ut i media för att förebygga ett visst brottsligt tillvägagångssätt. De som berörs kan också kontaktas och göras medvetna om att de är föremål för de brottsbekämpande myndigheternas intresse, vilket många gånger leder till att en planerad brottslig verksamhet inte genomförs.

Hur underrättelsematerial används skiljer sig något åt mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. För Säkerhetspolisens del handlar det, på grund av myndighetens uppdrag, främst om att lägga materialet till grund för fortsatt arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Det bör noteras att det sätt som Säkerhetspolisen använder underrättelsematerial på kan förändras om myndigheten, t.ex. på grund av nya kriminaliseringar, ska ägna sig åt att utreda och beivra brott i en större utsträckning än i dag.

4.3 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 på grund av angivelse eller av annat skäl 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 (se avsnitt 5.1). När en förundersökning har inletts, blir ett omfattande regelverk som innefattar både förpliktelser 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 ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren 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 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 hållande av förhör. Under förundersökningen kan dock också annan utredning hämtas in.

Under förundersökningen får straffprocessuella tvångsmedel enligt 24–28 kap. rättegångsbalken användas. Reglerna om tvångsmedlen är noggrant utformade och bygger på en avvägning mellan samhällets krav på en effektiv brottsbekämpning och den enskildes krav på integritet och rättssäkerhet. Bland tvångsmedlen intar 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 tillstånd till hemliga tvångsmedel krävs det normalt prövning i domstol. Vid domstolsprövningen av flertalet av tvångsmedlen ska ett offentligt ombud kallas att närvara för att bevaka enskildas integritetsintressen. Det offentliga ombudet ska ha tillgång till allt material som ligger till grund för domstolens prövning och har rätt att överklaga domstolens beslut. Till rättssäkerhetsgarantierna räknas också bl.a. en skyldighet att underrätta vissa personer om att hemliga tvångsmedel har använts samt Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn över användningen av tvångsmedlen.

För att den misstänkte ska kunna ta tillvara sina rättigheter och intressen under en förundersökning genom att t.ex. begära en försvarare eller att utredningen ska kompletteras med olika åtgärder, 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 (se avsnitt 6). Rätten till insyn är central för den enskildes rättssäkerhet och möjlighet att försvara sig.

När förundersökningen har avslutats ska beslut meddelas i fråga om åtal ska väckas (23 kap. 20 § rättegångsbalken). Beslutet fattas av

åklagaren, som enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken har en principiell åtalsplikt (se avsnitt 5.1).

4.4 Behandling av personuppgifter

Den nuvarande regleringen

Behandlingen av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet regleras främst genom bestämmelser i polisdatalagen (2010:361).

Polisdatalagens syfte är att ge polisen möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin brottsbekämpande verksamhet och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid behandlingen (1 kap. 1 § polisdatalagen).

Polisdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter i bl.a. brottsbekämpande verksamhet vid Polismyndigheten och, med vissa begränsningar, Säkerhetspolisen. Lagen gäller dels för behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad, dels för annan behandling av personuppgifter om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (1 kap. 2 § polisdatalagen).

Behandling av personuppgifter enligt vissa författningar är undantagna från lagens tillämpningsområde. Särskilda bestämmelser som har företräde framför de som finns i polisdatalagen finns dessutom i vissa andra författningar.

När det gäller grundläggande krav på behandlingen av personuppgifter hänvisar 2 kap. 2 § polisdatalagen till 9 § personuppgiftslagen (1998:204). Det innebär att personuppgifter alltid ska behandlas lagligt, på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Personuppgifter ska vidare samlas in bara för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Efter insamlingen får uppgifterna inte behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. De personuppgifter som behandlas ska också vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen och får inte heller vara fler än vad som är nöd-

vändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Personuppgifterna ska vara riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella. Om personuppgifterna är felaktiga eller ofullständiga, ska den personuppgiftsansvarige vidta alla rimliga åtgärder för att utplåna, blockera eller rätta uppgifterna.

För vilka ändamål personuppgifter får behandlas framgår av 2 och 6 kap. polisdatalagen. Ändamålen delas in i primära och sekundära, där de primära ändamålen avser behandling av personuppgifter för att tillgodose de behov som finns i polisens brottsbekämpande verksamhet. För Polismyndighetens del framgår de primära ändamålen av 2 kap. 7 § polisdatalagen, som anger att personuppgifter får behandlas om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller beivra brott, eller fullgöra förpliktelser som följer av internationella åtaganden. För Säkerhetspolisens del framgår de primära ändamålen av 6 kap. 1 § polisdatalagen. På grund av Säkerhetspolisens uppdrag avviker ändamålen något från de ändamål som gäller för Polismyndigheten.

Beträffande känsliga personuppgifter gäller att uppgifter om en person inte får behandlas enbart på grund av vad som är känt om personens ras eller etniska ursprung, politiska åsikter, religiösa eller filosofiska övertygelse, medlemskap i fackförening, hälsa eller sexualliv. Om uppgifter om en person behandlas på annan grund får de kompletteras med sådana uppgifter, om det är absolut nödvändigt för syftet med behandlingen (2 kap. 10 § polisdatalagen).

Tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad varje tjänsteman behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (2 kap. 11 § polisdatalagen).

Polisdatalagen innehåller särskilda bestämmelser för behandling av personuppgifter som görs eller har gjorts gemensamt tillgängliga i polisens brottsbekämpande verksamhet. Lagen innehåller dessutom – i vissa fall genom hänvisning till personuppgiftslagen – bestämmelser om bl.a. information till den registrerade, rättelse, överföring och utlämnande av personuppgifter, skadestånd samt bevarande och gallring.

Datainspektionen har tillsyn över den behandling av personuppgifter som sker med stöd av polisdatalagen. Uppdraget regleras i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen. Dess-

utom har Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten tillsyn över behandlingen (1 § lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet).

Den framtida regleringen

Regleringen av behandlingen av personuppgifter är för närvarande föremål för ett omfattande reformarbete.

En ny lag, brottsdatalagen (2018:1177), började gälla i augusti 2018. Brottsdatalagen gäller generellt för behandling av personuppgifter i brottsbekämpande verksamhet men är subsidiär och kompletteras med särskild reglering, t.ex. polisdatalagen. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet – vilket inkluderar myndighetens behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet och terrorbrott och att utreda och beivra sådana brott – undantas från brottsdatalagens tillämpningsområde och regleras i polisdatalagen.

Vidare har regeringen i prop. 2017/18:269 föreslagit bl.a. att polisdatalagen ska ersättas av en ny lag, lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Enligt förslagen ska polisdatalagen dock fortsätta att gälla för Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter i frågor som rör nationell säkerhet. Lagändringarna föreslås träda i kraft i januari 2019.

Slutligen har Utredningen om 2016 års dataskyddsdirektiv i betänkandet Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning (SOU 2017:74) föreslagit en ny lag, Säkerhetspolisens datalag, för Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter som rör nationell säkerhet. Den nya lagen ska enligt förslaget bli en samlad reglering för den behandlingen. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4.5 Sekretess

Uppgifter som förekommer i den brottsbekämpande verksamheten omfattas ofta av sekretess.

Sekretess till skydd för allmänna intressen kan gälla bl.a. på grund av bestämmelserna om förundersöknings- och underrättelsesekretess.

Förundersökningssekretess gäller bl.a. för uppgift som hänför sig till förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i sådant mål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, eller annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och bedrivs av bl.a. en åklagarmyndighet, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Sekretessen gäller om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 40 år (18 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Underrättelsesekretess gäller bl.a. för uppgift som hänför sig till underrättelseverksamhet vid Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 70 år (18 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen).

Bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess (se avsnitt 3.4) gäller oavsett i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet en uppgift förekommer och kan alltså också gälla för uppgifter hos Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.

Sekretess till skydd för enskilda kan gälla bl.a. på grund av bestämmelserna i 35 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt paragrafen gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden bl.a. om uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel i brottmål eller i annan verksamhet för att förebygga brott, annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och bedrivs av bl.a. en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, eller Säkerhetspolisen, eller vissa register som förs av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 70 år.

Trots sekretess kan den som misstänks för brott många gånger ha en rätt att ta del av utredningsmaterialet i en förundersökning (se avsnitt 6).

5 Bestämmelser om användning av uppgifter i brottsbekämpande verksamhet

5.1 Bestämmelser som kan medföra en skyldighet att använda uppgifter

En myndighet ska enligt officialprincipen se till att frågor som uppkommer inom myndighetens verksamhetsområde blir så utredda som deras beskaffenhet kräver. Myndigheterna har därmed en grundläggande skyldighet att på eget initiativ gå vidare med frågor som har kommit till deras kännedom, i den mån frågorna avser förhållanden inom deras verksamhetsområde. Det kommer till särskilt tydligt uttryck på det brottsbekämpande området, där det finns flera regler som innefattar en i princip ovillkorlig skyldighet att vidta åtgärder för att utreda och beivra brott.

Rapporteringskyldighet

En polisman som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. Polismannen får dock lämna rapporteftergift, dvs. avstå från att rapportera brottet, om brottet med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet är obetydligt och det är uppenbart att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter (9 § polislagen).

Förundersökningsplikt

Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren ska inleda en förundersökning så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken). Det finns därmed i princip en skyldighet att inleda förundersökning så snart det finns en misstanke om brott. Hur de brottsbekämpande myndigheterna har fått kännedom om att ett brott kan ha begåtts saknar betydelse.

Skyldigheten att inleda en förundersökning är förenad med vissa undantag. Förundersökning behöver inte inledas

1. om det är uppenbart att brottet inte går att utreda (23 kap. 1 § rättegångsbalken),

2. om fortsatt utredning skulle kräva kostnader som inte står i rimligt förhållande till sakens betydelse och det dessutom kan antas att brottets straffvärde inte överstiger fängelse i tre månader (23 kap. 4 a § rättegångsbalken),

3. om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse eller om särskild åtalsprövning och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökning inte äger rum (23 kap. 4 a § rättegångsbalken),

4. om det ändå finns tillräckliga skäl för åtal och det gäller ett brott som inte kan antas föranleda någon annan påföljd än böter, en rättegångsförseelse eller ett brott som förövas inför rätten vid dess sammanträde (23 kap. 22 § rättegångsbalken), eller

5. om, sedan straffvarning beslutats avseende ett brott som begåtts innan den misstänkte fyllt 18 år, misstanken gäller ett brott som begåtts dessförinnan och något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts genom att förundersökning inte äger rum (8 § lagen [1964:167] med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

Åtalsplikt

Åklagaren är i princip skyldig att väcka åtal för ett brott som hör under allmänt åtal (20 kap. 6 § rättegångsbalken). Innebörden av bestämmelsen är att åklagaren ska väcka åtal när han eller hon på

objektiva grunder kan förutse att den misstänkte kommer att dömas för brottet.

Även åtalsplikten är förenad med flera undantag. Enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken får åklagaren, under förutsättning att något väsentligt allmänt eller enskilt intresse inte åsidosätts, besluta att inte väcka åtal

1. om det kan antas att brottet inte skulle föranleda annan påföljd än böter,

2. om det kan antas att påföljden skulle bli villkorlig dom och det finns särskilda skäl för åtalsunderlåtelse,

3. om den misstänkte begått annat brott och det utöver påföljden för det brottet inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet, eller

4. om psykiatrisk vård eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade kommer till stånd.

Åtal får enligt samma paragraf underlätas även i andra fall, om det av särskilda skäl är uppenbart att det inte krävs någon påföljd för att avhålla den misstänkte från vidare brottslighet och att det med hänsyn till omständigheterna inte heller krävs av andra skäl att åtal väcks.

Åtal får under vissa förhållanden också underlätas om någon har begått ett brott innan han eller hon fyllt arton år (16 och 17 §§ lagen med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare).

5.2 Bestämmelser som kan medföra ett förbud mot att använda uppgifter

Uppgifter som tagits emot från utländska myndigheter

Sverige deltar i ett omfattande internationellt polisiärt och rättsligt samarbete som består i bl.a. informationsutbyte. Bestämmelser om hur svenska myndigheter får använda uppgifter som tagits emot inom ramen för samarbetet finns t.ex. i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål och lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete.

Om en svensk myndighet i ett ärende om rättslig hjälp har fått uppgifter eller bevisning från en annan stat för att användas vid utredning av brott eller i ett rättsligt förfarande med anledning av brott, ska svenska myndigheter, oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning, följa villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna eller bevisningen. Det gäller också beträffande villkor som en annan stat ställer upp för att på eget initiativ, utan samband med ett ärende, lämna rättslig hjälp i form av uppgifter eller bevisning för att användas vid utredning av brott eller i rättsligt förfarande med anledning av brott. Som gemensamt krav gäller att villkoren gäller på grund av en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige (5 kap. 1 § lagen om internationell rättslig hjälp i brottmål).

Om en svensk myndighet har fått uppgifter eller bevisning från en annan stat för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, ska svenska myndigheter, oavsett vad som annars är föreskrivet i lag eller annan författning, följa villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna eller bevisningen. Som krav gäller att villkoren gäller på grund av en överenskommelse med den andra staten eller en mellanfolklig organisation (6 kap. 3 § lagen om internationellt polisiärt samarbete).

Bestämmelserna om villkor om användningsbegränsningar har sitt ursprung i regler som fanns i den numera upphävda lagen (1991:435) med vissa bestämmelser om internationellt samarbete på brottmålsområdet. När den lagen infördes hänvisades till att villkor om användningsbegränsningar kan hamna i konflikt med svenska regler om att myndigheter i sin verksamhet är skyldiga att utnyttja eller beakta information (se prop. 1990/91:131 s. 14).

Det förbud att använda uppgifter som kan följa av bestämmelserna är absolut. Om det finns ett förbud mot att använda en viss uppgift, kan en svensk myndighet dock vända sig till den andra staten för att försöka få ett samtycke i det enskilda fallet till att använda uppgiften. Internationella överenskommelser som ställer upp villkor för hur mottagen information får användas, innehåller som regel bestämmelser om sådana samtycken och under vilka förutsättningar och på vilket sätt ett samtycke kan fås. I de ursprungliga förarbetena förutsätts att en begäran om samtycke i allmänhet

kommer att bifallas, om den rör uppgifter som ger anledning att anta att grov brottslighet har begåtts (se prop. 1990/91:131 s. 18 och 23).

Bestämmelserna gäller för alla myndigheter, även domstolar, och kan begränsa principen om fri bevisprövning (se prop. 1990/91:131 s. 23).

Uppgifter som hämtats in med stöd av interimistiska tillstånd till hemliga tvångsmedel

Till de hemliga tvångsmedlen räknas främst hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning. Frågor om tvångsmedlen prövas av rätten på ansökan av åklagaren. Förutom när det gäller hemlig rumsavlyssning får dock tillstånd i vissa brådskande fall ges av åklagaren i väntan på rättsens beslut.

Om åklagaren har gett ett interimistiskt tillstånd, ska ärendet prövas av rätten, som ska upphäva beslutet om den finner att det saknas skäl för åtgärden. Om åklagarens beslut redan har verkställts, ska rätten ändå pröva om det funnits skäl för åtgärden. Finner rätten att så inte var fallet, får de inhämtade uppgifterna inte användas i en brottsutredning till nackdel för den som omfattats av avlyssningen eller övervakningen, eller för någon annan som uppgifterna avser (27 kap. 21 a § rättegångsbalken).

Det förbud att använda uppgifter till nackdel för någon som kan följa av bestämmelsen är absolut. Användning till fördel för en misstänkt person är dock alltid tillåten. Bestämmelsen begränsar inte principen om fri bevisprövning (se prop. 2013/14:237 s. 144). Regeln ska säkerställa att möjligheten till interimistiska beslut inte får negativa konsekvenser för enskildas rättssäkerhet (se prop. 2011/12:55 s. 80 och prop. 2013/14:237 s. 144).

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning får enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott användas även utanför förundersökningar. Frågan om tillstånd till tvångsmedlen prövas av Stockholms tingsrätt på ansökan av åklagaren. I vissa brådskande fall får dock tillstånd ges av åklagaren i väntan på rättsens beslut. För den situationen finns det en

reglering som motsvarar den reglering för förundersökningsfallen som beskrivs ovan.

Överskottsinformation från hemliga tvångsmedel

Vid verkställande av tvångsmedel kan det komma fram överskottsinformation, dvs. uppgifter som rör något annat än det brott eller den brottslighet som legat till grund för tillståndet att använda tvångsmedlet. Svensk rätt innehåller en särskild reglering av hur överskottsinformation från hemliga tvångsmedel får användas.

Bestämmelserna om hur överskottsinformation får användas begränsar möjligheten att använda informationen för att utreda brott. Vilken närmare begränsning som gäller beror på vilken tvångsmedelsanvändning som gett upphov till överskottsinformationen. Bestämmelserna inskränker inte principen om fri bevisprövning (se prop. 2004/05:143 s. 36 f.). Regleringen har sin bakgrund i bedömningen att artikel 8 i Europakonventionen och Europadomstolens praxis tydligt talade för att användningen av överskottsinformation borde regleras och att det fick anses bäst överensstämma med syftet med integritetsskyddet i regeringsformen att grundläggande bestämmelser gavs i lag om hur och i vilken omfattning överskottsinformation fick utnyttjas (se prop. 2004/05:143 s. 30).

Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel, som haft i uppdrag att se över de rättssäkerhetsgarantier och mekanismer som ska skydda den personliga integriteten när hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig brottslighet används, har i augusti 2018 överlämnat betänkandet Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel (SOU 2018:61). Betänkandet innehåller bl.a. förslag till ändringar i vissa av de bestämmelser i rättegångsbalken och lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott som tas upp nedan. Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Rättegångsbalken

Bestämmelser om överskottsinformation från hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk

kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning finns i 27 kap. 23 a § rättegångsbalken.

Om det har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som legat till grund för ett beslut om hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning, får uppgifterna som huvudregel användas för att utreda brottet. Om det inte pågår någon förundersökning eller motsvarande utredning om brottet, får en sådan utredning dock inledas på grund av uppgifterna endast om det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för brottet och det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller det finns särskilda skäl.

Om det har kommit fram uppgifter om ett annat brott än det som legat till grund för ett beslut om hemlig rumsavlyssning, gäller i stället att uppgifterna får användas för att utreda brottet endast om det är fråga om ett brott som är så allvarligt att det kan leda till tillstånd till hemlig rumsavlyssning eller om ett annat brott, om det är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver för brottet. Det gäller även om det redan pågår en förundersökning eller motsvarande utredning om brottet. Till skillnad från vid hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning begränsas alltså även möjligheten att använda överskottsinformation i pågående brottsutredningar.

Om det har kommit fram uppgifter om förestående brott gäller, oavsett vilket av de nu aktuella tvångsmedlen som använts, att uppgifterna får användas för att förhindra brott.

Lagen om särskild utlänningskontroll

Lagen om särskild utlänningskontroll gör det möjligt att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig övervakning av elektronisk kommunikation utanför förundersökningar. Bestämmelser om överskottsinformation från tvångsmedelsanvändningen finns i 21 a § lagen om särskild utlänningskontroll. Regleringen motsvarar den som gäller när tvångsmedlen används i förundersökningar.

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

Lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott gör det möjligt att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning utanför förundersökningar. Bestämmelser om överskottsinformation från tvångsmedelsanvändningen finns i 12 § lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott.

Om det har kommit fram uppgifter om annan förestående brottslig verksamhet än den som omfattas av ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning, får uppgifterna användas för att förhindra brott. Om det har kommit fram uppgifter om brott, får uppgifterna användas för att utreda brottet endast om det är fråga om ett brott som är så allvarligt att det kan leda till ett sådant tillstånd – eller om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, förutsatt att en sådan gärning är belagd med straff – eller om ett annat brott, om det är föreskrivet fängelse i tre år eller däröver för brottet. Det senare gäller även om det redan pågår en förundersökning om brottet. Också här begränsas alltså även möjligheten att använda överskottsinformation i pågående brottsutredningar.

Lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet gör det möjligt att hämta in uppgifter från den som tillhandahåller ett elektroniskt kommunikationsnät eller en elektronisk kommunikationstjänst. Bestämmelser om överskottsinformation från tvångsmedelsanvändningen finns i 7 och 8 §§ lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Om det har kommit fram uppgifter om annan brottslig verksamhet än den som omfattas av ett beslut om inhämtning, får uppgifterna användas för att förhindra brott. Uppgifter som har kommit fram får användas i en förundersökning endast efter tillstånd till

hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Utan ett sådant tillstånd får dock inhämtade uppgifter ligga till grund för ett beslut om att inleda en förundersökning.

6 Misstänkts rätt till insyn i förundersökningar

En förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § rättegångsbalken).

En förundersöknings utredningsmaterial utgörs av allt material och alla uppgifter som samlats in under utredningen av brottet. Även annat material kan ingå, om det har tillförts utredningen.

Frågan om ett visst material ska tillföras en förundersökning måste avgöras utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet med beaktande av objektivitetsprincipen, som bl.a. innebär att en misstänkt inte får undanhållas uppgifter som har betydelse för försvaret. Det finns inget generellt krav på att material eller uppgifter från polisens underrättelseverksamhet ska tas in i förundersökningen.

Förundersökningsmaterial som är av betydelse för utredningen ska redovisas i förundersökningsprotokollet (23 kap. 21 § rättegångsbalken). Förundersökningsmaterial som saknar sådan betydelse är sidomaterial. Även frågan om ett visst material ska redovisas i förundersökningsprotokollet eller som sidomaterial måste avgöras utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet med beaktande av objektivitetsprincipen.

När en förundersökning har kommit så långt att någon skäligen kan misstänkas för det aktuella brottet, ska den misstänkte under rättas om misstanken när han eller hon hörs (23 kap. 18 § rättegångsbalken). Genom underrättelsen uppkommer en rätt till insyn enligt rättegångsbalken. Rätten avser förundersökningens utredningsmaterial, och alltså inte allt material som t.ex. polisen förfogar över.

Insynsrättens omfattning varierar 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 rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om anhållande eller häktning. När den misstänkte 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.

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. Insynsrätten begränsas alltså av en sekretessbestämmelse endast om det är fråga om en uppgift som inte har betydelse för det beslutet. Det krävs också att det är av synnerlig vikt att uppgiften inte röjs och att det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför den misstänktes intresse av att ta del av uppgiften. Om rätten till insyn begränsas efter en sådan avvägning, ska den misstänkte få en upplysning om vad materialet innehåller, i den utsträckning det behövs för att han eller hon ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Om en sekretessbelagd uppgift ska lämnas ut till en misstänkt, får det göras ett förbehåll som inskränker hans eller hennes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja uppgiften. Förbehållet får dock inte innebära ett förbud mot att t.ex. utnyttja uppgiften i målet (10 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen).

7 Bevisning i rättegångar

Enligt 35 kap. 1 § rättegångsbalken ska rätten efter samvetsgrann prövning av allt som förekommit avgöra vad som är bevisat i målet. Bestämmelsen ger uttryck för principen om fri bevisprövning, som innefattar fri bevisföring och fri bevisvärdering. Tanken är att det bäst främjar en effektiv och rättssäker process att låta parterna ha stor frihet att lägga fram utredning för domstolen och att låta rätten fritt bestämma värdet av den framlagda bevisningen.

Principen om fri bevisföring innebär att det inte finns någon begränsning av vilken bevisning som får läggas fram i en rättegång. Från principen finns vissa undantag. Principen begränsas t.ex. av möjligheten att avvisa bevisning bl.a. om den omständighet som en part vill bevisa är utan betydelse i målet och av förbudet mot skriftliga vittnesattester (35 kap. 7 och 14 §§ rättegångsbalken). Den begränsas också av att vissa personer inte är skyldiga att eller inte får höras som vittnen. Närstående till en part är t.ex. inte skyldiga att avlägga vittnesmål och vissa befattningshavare och andra får inte höras som vittnen om vissa förhållanden (36 kap. 3 och 5 §§ rättegångsbalken). Motsvarande begränsningar finns när det gäller skriftliga bevis.

Av intresse här är att den som till följd av bestämmelserna om utrikes- och försvarssekretess inte får lämna en uppgift, inte får höras som vittne om uppgiften utan att den myndighet i vars verksamhet uppgiften har hämtats in har gett sitt tillstånd (36 kap. 5 § rättegångsbalken). Om myndigheten inte medger att uppgiften röjs, kan en tillämpning av regeringens allmänna dispensbefogenheter enligt 10 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen bli aktuell. (Bestämmelsen i 36 kap. 5 § rättegångsbalken har tillämpats i det s.k. buggningsmålet, se JO 1995/96 s. 29, särskilt s. 69 f.) Personen får inte heller förete en skriftlig handling, om handlingens innehåll kan

antas vara sådant att han eller hon inte får höras som vittne om det (38 kap. 2 § rättegångsbalken).

Undantag från principen om fri bevisföring finns också utanför rättegångsbalken. Bestämmelserna om uppgifter som tagits emot från utländska myndigheter kan t.ex. innebära ett förbud mot att lägga fram viss bevisning i en rättegång (se avsnitt 5.2).

Bestämmelser om bevisförbud anses inte få kringgå. Vilka ageranden som ska betraktas som kringgåenden är inte helt klart. Enligt en uppfattning i den juridiska litteraturen innebär det ovan nämnda förbudet för vissa befattningshavare och andra att höras som vittnen om uppgifter som omfattas av utrikes- och försvarssekretess, att det inte är tillåtet att föra bevisning av annat slag angående de sekretesskyddade uppgifterna (se Nordh, Bevisrätt A, s. 34 och 41).

Även om det inte finns något förbud mot att lägga fram bevisning av ett visst slag, kan möjligheterna att göra det vara begränsade i praktiken. Det gäller t.ex. beträffande vissa allmänna handlingar. En domstol får besluta att en allmän handling som kan antas ha betydelse som bevis ska tillhandahållas. Men när det gäller bl.a. handlingar som innehåller uppgifter som omfattas av utrikes- och försvarssekretess får domstolen göra det, bara om den myndighet som har att pröva frågan om utlämnande har gett sitt tillstånd (38 kap. 8 § rättegångsbalken).

8 Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning

8.1 Inriktning av signalspaning

Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten tillhör alltså de myndigheter som får inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (se avsnitt 3.2). Säkerhetspolisen inriktar, enligt den information som lämnats till mig, signalspaning i en betydligt större utsträckning än Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten.

Enligt den ursprungliga lydelsen av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet tilläts signalspaning efter inriktning av regeringen eller, enligt regeringens bestämmande, andra myndigheter, vilket efter beslut av regeringen innebar att Säkerhetspolisen och dåvarande Rikskriminalpolisen fick inrikta signalspaning. Redan 2009 gjordes lagändringar som innebar att det i lagen angavs att bara regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten fick inrikta signalspaning. Genom lagändringar 2013 lades dock Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen till bland de myndigheter som fick inrikta signalspaning.

Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten, som övertog Rikskriminalpolisens rätt att inrikta signalspaning när polisen fick en ny organisation 2015, har getts en rätt att inrikta signalspaning eftersom de i delar av sin verksamhet behöver uppgifter om utländska förhållanden och har begränsade möjligheter att få tillgång till uppgifterna på annat sätt. 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 tillgodosett genom möjligheten att ta emot underrättelser med uppgifter från

signalspaning som inriktats av andra myndigheter (se prop. 2011/12:179 s. 14 ff.).

Av förarbetena framgår att Säkerhetspolisen behöver uppgifter från signalspaning för att kunna förebygga och förhindra sådan allvarlig brottslighet, däribland terrorism och brott mot rikets säkerhet, som utgör direkta hot mot Sverige och det svenska samhället samt för att kunna motverka spridning av massförstörelsevapen. När det gäller Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten framgår att avdelningen behöver uppgifter från signalspaning för att kunna förebygga och förhindra sådan allvarlig brottslighet som kan hota grundläggande samhällsintressen (se prop. 2011/12:179 s. 14 ff.).

8.2 Konsekvenser av att det inleds en förundersökning

Säkerhetspolisens och Nationella operativa avdelningen i Polismyndighetens möjlighet att inrikta signalspaning gäller i 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 (4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). Det kan noteras att paragrafen ger uttryck för en avgränsning av den brottsbekämpande verksamheten som skiljer sig från den som brukar göras numera (se avsnitt 4.1).

Enligt förarbetena är bestämmelsen i paragrafen inte avsedd att utgöra något hinder för signalspaning även avseende sådana förhållanden som är av relevans för det brottsbekämpande arbetet. Den 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. 48 och 135).

I förarbetena anges att de myndigheter som ägnar sig åt försvarsunderrättelseverksamhet inte ska bedriva någon brottsutredande verksamhet och att det inte ska finnas någon möjlighet att kringgå lagbestämmelser som ställts upp till skydd för den personliga integriteten vid brottsbekämpande arbete. Rättegångsbalkens regler om straffprocessuella tvångsmedel, som bygger på bedömningar av vilken tvångsmedelsanvändning som är godtagbar inom brottsbekämpningen med hänsyn till bl.a. den personliga integriteten (se avsnitt 4.3), är exempel på bestämmelser som inte ska kunna kringgå. I förarbetena anges också att det av de grundläggande principer som gäller för gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet framgår att signalspaning i försvarsunderrättelsesyfte inte får bedrivas kring en företeelse om vilken förundersökning pågår (se prop. 2006/07:63 s. 46, 49 och 108).

I förarbetena till de lagändringar som innebar att Säkerhetspolisen och dåvarande Rikskriminalpolisen lades till bland de myndigheter som fick inrikta signalspaning anges att inriktning av signalspaning inte får ske inom ramen för förundersökningar och att signalspaning inte får användas i syfte att utreda begångna brott (se prop. 2011/12:179 s. 18 och 22). Med anledning av synpunkter från Lagrådet anges också att 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet inte utgör något hinder mot att åtgärder vidtas inom försvarsunderrättelseverksamheten för att hämta in 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 t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och andra tvångsmedel som kan vidtas inom ramen för en förundersökning (se prop. 2011/12:179 s. 19).

Signalspaningsregelverket tillämpas i dag på det sättet att signalspaning – så länge övriga förutsättningar när det gäller inriktning och tillstånd är uppfyllda – 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.

8.3 Hur signalspaning kan användas

Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten har lämnat följande exempel på hur signalspaning kan användas efter inriktning av dem.

Säkerhetspolisen

Exempel 1

Säkerhetspolisen har fått uppgifter om att underrättelsetjänsten i X-land har visat ett allt större intresse för norra Europa och det finns tecken som tyder på att X-land bedriver olovlig underrättelseverksamhet i flera länder i vårt närområde.

Säkerhetspolisen inriktar signalspaning mot underrättelsetjänsten i X-land och finner att det med viss regelbundenhet skickas meddelanden mellan underrättelsetjänstens huvudkontor och en mottagare i Sverige. Genom signalspaningen kan mottagarens teleadress identifieras. Genom andra typer av insatser kan adressen knytas till en individ boende i Stockholm.

Misstankarna om brottslig verksamhet stärks genom ett fortsatt underrättelsearbete och en förundersökning inleds. Därmed avbryts Försvarets radioanstalts rapportering till Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisens förmåga att identifiera ytterligare aktörer eller tillvägagångssätt i ärendet försvagas kraftigt från och med att förundersökningen har inletts. Därmed försämras förmågan att identifiera och motverka hot mot Sveriges säkerhet.

Exempel 2

Säkerhetspolisen misstänker att Y-land bedriver spioneri i Sverige. Vilka personer som bedriver verksamheten i Sverige är oklart, men allt tyder på att den olagliga verksamheten bedrivs av en tjänsteman vid ett utländskt bolag i Stockholm. På vilket sätt han eller hon kommunicerar med sina uppdragsgivare i Y-land är oklart.

Vid signalspaning finner man regelbunden trafik från bolaget i Stockholm till Y-lands underrättelsetjänst. Trafiken kan med hjälp av andra insatser knytas till en viss tjänsteman vid bolaget.

Genom ett fortsatt underrättelsearbete stärks misstankarna om att tjänstemannen bedriver brottslig verksamhet och en förundersökning inleds. Därmed avbryts Försvarets radioanstalts rapportering till Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisens förmåga att identifiera ytterligare aktörer eller tillvägagångssätt i ärendet försvagas kraftigt från och med att förundersökningen har inletts. Därmed försämras förmågan att identifiera och motverka hot mot Sveriges säkerhet.

Exempel 3

Säkerhetspolisen får av en samarbetande utländsk underrättelsetjänst tips om att det kan finnas personer i Sverige med koppling till en internationell terroristorganisation med bas i Q-land. Den utländska underrättelsetjänsten har lyckats identifiera ett svenskt mobiltelefonnummer som har varit i kontakt med höga företrädare för terroristorganisationen i Q-land. Mobiltelefonen visar sig vara av kontantkortsmo- dell och kan därmed inte spåras till någon innehavare.

Genom signalspaning kan flera samtal mellan en person i Sverige och företrädare för terroristorganisationen i Q-land hämtas in. Med hjälp av andra insatser kan innehavaren av mobiltelefonnumret identifieras.

Ett fortsatt underrättelsearbete med spaningsinsatser stärker misstankarna om att personer förbereder terroristbrott i Sverige och en förundersökning inleds. Försvarets radioanstalts rapportering till Säkerhetspolisen avbryts därmed. Det medför att Säkerhetspolisens förmåga att förhindra det aktuella terroristbrottet liksom att identifiera ytterligare aktörer i ärendet kraftigt försvagas. Därmed försämras förmågan att motverka hot mot Sveriges säkerhet.

Exempel 4

Säkerhetspolisen har identifierat en person i Sverige som det finns en påtaglig risk för kommer att utöva brottslig verksamhet som

innefattar terroristbrott. Personen är föremål för preventiva tvångsmedel.

Genom hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får Säkerhetspolisen kunskap om personens kontakter med en terroristorganisation med bas i Z-land. Säkerhetspolisen vet mycket lite om organisationen.

Signalspaning inriktas mot terroristorganisationen i Z-land. Genom signalspaningen får Säkerhetspolisen kunskap om hur terroristorganisationen agerar i en vidare kontext. Kunskapen ökar om vilka som ingår i gruppen, hur verksamheten bedrivs, vad de planerar och vilket intresse som finns från organisationens sida mot vårt närområde. Säkerhetspolisen kan med den kunskapen, i samverkan med myndigheter i de länder som samarbetar i bekämpningen av internationell terrorism, mer långsiktigt motverka det hot som terroristorganisationen utgör. I det konkreta underrättelsearbetet kan samtidigt personens verksamhet i Sverige sättas in i ett större sammanhang.

Om ärendet utvecklas så att en förundersökning ska inledas, avbryts Försvarets radioanstalts rapportering till Säkerhetspolisen. Det medför att Säkerhetspolisens förmåga att förhindra det aktuella terroristbrottet liksom att identifiera ytterligare aktörer i ärendet kraftigt försvagas. Därmed försämras förmågan att motverka hot mot Sveriges säkerhet.

Exempel 5

Säkerhetspolisen får genom Försvarets radioanstalts rapportering uppgifter om att en svensk aktör i Z-land har kontakt med aktörer i Sverige och uppmanar till attentat här. En förundersökning inleds. Därmed avbryts Försvarets radioanstalts rapportering till Säkerhetspolisen, vilket innebär att Säkerhetspolisen tappar förmågan att bedöma t.ex. om ett attentat ska genomföras, när och var ett attentat ska genomföras, vilka som förväntas delta i genomförandet, vilka som deltar med logistik och finansiering samt tänkt tillvägagångssätt. Sammantaget leder inledandet av förundersökningen till att Säkerhetspolisens förmåga att förhindra terrorattentatet påtagligt försvagas.

Exempel 6

Ett terrorattentat utförs i centrala Stockholm och en förundersökning inleds omedelbart. Försvarets radioanstalts rapportering till Säkerhetspolisen avbryts därmed. Den inledningsvis högst prioriterade uppgiften för Säkerhetspolisen är att hitta eventuella andra attentatsplaner som är omedelbart förestående. I det arbetet är uppgifter från signalspaning av avgörande betydelse. Eftersom en förundersökning har inletts, kan Försvarets radioanstalt inte rapportera sådana uppgifter till Säkerhetspolisen. Därmed försämras Säkerhetspolisens förmåga att upptäcka och förhindra ytterligare nära förestående terrorattentat påtagligt.

Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten

Exempel 1

Uppgifter tyder på att en person boende i X-land styr ett utländskt nätverk som bedriver omfattande och potentiellt samhällspåverkande handel med narkotika och vapen där Sverige är ett av motgarländerna. Verksamheten bedöms kunna hota väsentliga nationella intressen. Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten har inte möjlighet att få nödvändiga uppgifter om verksamheten från myndigheterna i X-land.

Genom signalspaning kan Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten få underrättelser om nätverkets förgreningar utomlands och i Sverige. Fortsatt underrättelsearbete kan därmed drivas med andra metoder mot nya identifierade individer inom nätverket i syfte att samla tillräckligt material för framtida förundersökningar.

Exempel 2

Den grova organiserade brottsligheten är både gränsöverskridande/internationell och sker i it-miljön. Utländska ligor med styrning från Y-land etablerar sig i Sverige och startar företag eller ideella verksamheter som används för att tillskansa sig mycket stora

belopp genom att utnyttja det svenska välfärdssystemet och genom att exploatera sårbarheter i det finansiella systemets infrastruktur. Påverkan på samhället bedöms vara omfattande, såväl nationellt som på flera orter inom landet.

Ligornas kriminella verksamhet i Sverige omhändertas av svenska myndigheter men i dessa fall krävs också insyn i verksamheten i Yland. Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten har inte möjlighet att få nödvändiga uppgifter från myndigheterna där. Uppgifterna kan däremot hämtas in genom signalspaning.

8.4 Tidigare överväganden

Enligt den ursprungliga lydelsen av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet tilläts alltså signalspaning efter inriktning av regeringen eller, enligt regeringens bestämmande, andra myndigheter, vilket efter beslut av regeringen innebar att Säkerhetspolisen och dåvarande Rikskriminalpolisen fick inrikta signalspaning. I förarbetena gjordes bedömningen att förändringen av mandatet för försvarsunderrättelseverksamheten till även andra yttre hot mot landet än rent militära innebar att de brottsbekämpande myndigheterna, genom inriktning av verksamheten, i allt väsentligt skulle komma att få tillgång till de underrättelser om yttre hot mot landet som behövs i deras verksamhet (se prop. 2006/07:63 s. 49). I förarbetena anges dock också att signalspaning i försvarsunderrättelsesyfte inte får bedrivas kring en företeelse om vilken förundersökning pågår (se prop. 2006/07:63 s. 108). Vilka konsekvenser det får för polisens underrättelseverksamhet berörs inte uttryckligen. Hur polisen får använda uppgifter från signalspaning behandlas inte heller.

Att polisen förlorade sin rätt att inrikta signalspaning genom lagändringar 2009 hade sin bakgrund i en politisk överenskommelse. Enligt överenskommelsen skulle Försvarets radioanstalt bara få bedriva signalspaning på beställning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten, men det skulle tillsättas en utredning för att se över polisens behov av underrättelser. Utredningsuppdraget gavs till Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov, som redovisade uppdraget i betänkandet Signalspaning för polisiära behov (SOU 2009:66).

Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov drog slutsatsen att den politiska överenskommelsen innebar att polisens behov av signalspaning inte längre skulle kunna tillgodoses inom ramen för försvarsunderrättelseverksamheten och föreslog därför att polisen skulle få rätt att använda signalspaning enligt en fristående reglering. Regleringen skulle tillåta signalspaning i både underrättelseverksamhet och brottsutredande verksamhet. Utredningen menade att det möjligen kunde te sig naturligt att skapa en lagstiftning som enbart tog sikte på inhämtning inom ramen för Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet, eller att i vart fall utforma särskilda regler för de båda verksamhetsgrenarna. Enligt utredningen behövde dock hänsyn tas till att Säkerhetspolisen både är landets säkerhetstjänst och en polismyndighet som bedriver egna brottsutredningar inom sitt ansvarsområde. Därefter anförde utredningen följande (se SOU 2009:66 s. 108 f.; hänvisningar utelämnas här).

Med den polisiära delen av Säkerhetspolisens uppdrag följer de skyldigheter som ankommer på varje polismyndighet och på de polismän som är anställda vid en sådan myndighet. Som exempel kan nämnas varje polismans skyldighet att rapportera brott som kommer till hans eller hennes kännedom och myndighetens skyldighet att inleda förundersökning för det fall det finns anledning att anta att ett brott under allmänt åtal har förövats. Säkerhetspolisen har alltså, till skillnad från de flesta säkerhetstjänsterna i andra länder, en skyldighet att agera polisiärt på grund av vad som kommer till myndighetens kännedom. Denna skyldighet är naturligtvis inte beroende av i vilken organisatorisk del av verksamheten som informationen kommer till myndighetens kännedom.

Säkerhetspolisens tudelade uppdrag har självfallet praktiska konsekvenser för verksamheten. Såväl organisationer som enskilda individer kan vara föremål för Säkerhetspolisens intresse såväl inom underrättelseverksamheten som inom utredningsverksamheten. En person som är misstänkt för brott i en pågående förundersökning kan ju samtidigt bedömas värdefull att följa från ett underrättelseperspektiv med syftet att förhindra att den misstänkte medverkar till nya brott. Ett förbud mot signalspaning avseende personer och händelser som förekommer inom ramen för en förundersökning får därmed en direkt återverkan på möjligheten att använda signalspaning mot samma personer eller företeelser i underrättelseverksamheten. Att mot bakgrund av vad

som kommer till myndighetens kännedom inom ramen för underrättelseverksamheten inleda en förundersökning, blir därmed från denna utgångspunkt kontraproduktivt. Möjligheten att bedriva underrättelseverksamhet med stöd av signalspaning minskar på grund av den brottsutredningen. Samtidigt är beslutet att inleda en förundersökning en skyldighet som följer av lag.

Att strikt dela upp Säkerhetspolisens verksamhet i en underrättelseverksamhet respektive en utredningsverksamhet låter sig därför svårigen göras inom ramen för ett lagstiftningsarbete, även om myndigheten naturligtvis rent praktiskt kan dela upp sin verksamhet i olika verksamhetsgrenar.

Av vad jag nu anfört följer att Säkerhetspolisen har behov av underrättelser om utländska förhållanden såväl utan samband med att en förundersökning pågår som under en förundersökning. När det gäller Säkerhetspolisens uppgift att bekämpa hot mot svensk nationell säkerhet eller internationell säkerhet måste lagstiftningen därför utformas på ett sådant sätt att ett inledande av förundersökning inte hindrar att signalspaning kan användas i det arbetet. Det vore förödande för Sveriges förmåga att möta ett allvarligt säkerhetshot, om möjligheten att med hjälp av signalspaning klarlägga t.ex. hotets mål, tidpunkt för genomförande och tillänkta gärningsmän stoppas bara därför att åklagare och polis på grund av lag är tvingade att inleda förundersökning om brottet.

En annan sak är att det material polisen erhåller från Försvarets radioanstalt ofta måste skyddas från insyn, vilket begränsar möjligheten att använda sådant material inom ramen för en förundersökning.

Med anledning av sina förslag behandlade Utredningen om underrättelseinhämtning för vissa polisiära behov också frågor om användningen av rapporterade underrättelser. Utredningen konstaterade till att börja med att Försvarets radioanstalt ställde upp villkor för hur underrättelser med uppgifter från signalspaning fick användas (om villkoren, se avsnitt 3.2). Enligt utredningen innebar villkoren att uppgifter från signalspaning normalt inte kunde användas som bevisning i rättegång och att polisen i konsekvens med det tvingades avstå från lagföring. Utredningen menade att det framstod som tveksamt att myndigheterna ägnade sig åt underrättelseinhämtning kring kriminella aktiviteter utan att ha för avsikt att i någon form använda informationen för att utreda brott och att lagföra personer, och tillade att informationen också kunde tala till fördel för en misstänkt person. Utredningen bedömde mot bl.a. den

bakgrunden att möjligheten att använda underrättelsematerial som bevisning i rättegång borde ses över men att utredningen inte kunde göra det inom ramen för sitt uppdrag. Samtidigt pekade utredningen på att man, för att skydda Försvarets radioanstalts verksamhet från insyn, kunde införa en bestämmelse som angav att underrättelser som hämtats in enligt det föreslagna regelverket endast fick tillföras en förundersökning om myndigheten medgav det. När det gäller överskottsinformation menade utredningen att den aktuella problematiken medförde att bestämmelser om användning av sådan information inte kunde införas i det nya regelverket på motsvarande sätt som i viss annan lagstiftning (se SOU 2009:66 s. 163 ff.).

Vissa myndigheter bjöds in att lämna synpunkter på delar av förslagen. Synpunkter lämnades dels muntligen vid en hearing, dels skriftligen (se mötesprotokoll och inlagor i Regeringskansliets ärende Ju2009/06098/L4). Flera myndigheter framförde att förslagen var alltför långtgående och att särskilt förslaget om att signalspaning skulle kunna användas i förundersökningar behövde analyseras ytterligare. Myndigheterna lyfte i likhet med utredningen fram att användningen i förundersökningar av uppgifter från signalspaning är problematisk, eftersom det där finns krav på bl.a. partsyn, och några menade att det kunde finnas ett behov av bestämmelser som gav Försvarets radioanstalt en möjlighet att ställa upp villkor för hur uppgifter från signalspaning fick användas.

Betänkandet Signalspaning för polisiära behov remitterades aldrig. Efter att en utredare tagit fram promemorian Vem ska utföra signalspaning för polisiära behov (Regeringskansliets ärende Ju2011/08744/L4), ingicks i stället en ny politisk överenskommelse och föreslogs i promemorian Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2011:44) att polisen åter skulle ges en rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

I den efterföljande propositionen, som låg till grund för de lagändringar som innebar att Säkerhetspolisen och dåvarande Rikskriminalpolisen lades till bland de myndigheter som fick inrikta signalspaning, anför regeringen att ett förslag i linje med det som lämnades i betänkandet Signalspaning för polisiära behov skulle väcka flera komplicerade frågor som skulle behöva analyseras mer djupgående innan förslaget kunde leda till lagstiftning. Vidare anger

regeringen att det förslag som i stället lades fram innebar att inriktning av signalspaning inte får ske inom ramen för förundersökningar. Vilka konsekvenser det får för polisens underrättelseverksamhet berörs inte uttryckligen. Med anledning av att två remissinstanser anfört att den föregående promemorian inte behandlade hur uppgifter från signalspaning får användas, anges dock att polisen redan enligt den då gällande ordningen delgavs uppgifter från signalspaning som hämtats in efter inriktning av andra myndigheter, och att frågan hur uppgifterna får användas liksom tidigare skulle styras av befintligt regelverk (se prop. 2011/12:179 s. 18 och 22).

Den nuvarande tillämpningen av signalspaningsregelverket har på senare tid uppmärksammats framför allt i samband med förslag till kriminaliseringar på terrorismområdet. När Utredningen om genomförande av vissa straffrättsliga åtaganden för att förhindra och bekämpa terrorism föreslog ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte anförde Säkerhetspolisen att en konsekvens av att gärningar straffbeläggs på ett tidigt stadium blir att ageranden som tidigare hanterats inom ramen för underrättelseverksamheten i stället kan komma att bli föremål för förundersökning. Säkerhetspolisen framhöll vidare att Försvarets radioanstalt avbryter sin rapportering till Säkerhetspolisen om en förundersökning inleds och att det krävs en lösning som gör att rapporteringen kan fortsätta. Som en möjlig lösning lyfte Säkerhetspolisen fram att det införs en begränsning av hur uppgifter från signalspaning får användas och pekade på bestämmelser om användningsbegränsningar som finns för det internationella polisiära samarbetet (se SOU 2015:63 s. 178 ff.). När samma utredning lämnade ytterligare förslag till kriminaliseringar hänvisades till synpunkterna (se SOU 2016:40 s. 198 f. och SOU 2017:72 s. 359 f.), som också togs upp när en utredare föreslog ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (se Ds 2017:62 s. 145).

8.5 Hur kan tillgången till uppgifter från signalspaning säkerställas?

Bedömning: Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning kan säkerställas genom en reglering som förbjuder att uppgifterna används för att utreda brott. Med en sådan reglering skulle

Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kunna inrikta signalspaning och ta emot underrättelser med uppgifter från signalspaning trots att det pågår en förundersökning. En reglering som förbjuder att uppgifter från signalspaning används för att utreda brott bör införas.

Mitt uppdrag

Som framgår ovan har det tidigare övervägts hur polisens behov av signalspaning bör tillgodoses. Mitt uppdrag utgår från dagens ordning, som innebär att behovet ska tillgodoses genom en rätt för Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, med efterföljande rapportering från Försvarets radioanstalt.

Signalspaningsregelverket tillämpas i dag på ett sätt som innebär att polisens tillgång till uppgifter från signalspaning upphör om det inleds en förundersökning. Signalspaning inriktas då inte av den myndighet där förundersökningen bedrivs, och Försvarets radioanstalt rapporterar inte underrättelser till den myndigheten avseende den företeelse som förundersökningen rör. Det senare trots att Försvarets radioanstalt enligt 2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet ska rapportera underrättelser till berörda myndigheter. Mitt uppdrag är 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 trots att det pågår en förundersökning.

Regeltillämpningen har sin bakgrund i 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, om rapporteringen rör en företeelse som det pågår en förundersökning om. Inledningsvis är det därför viktigt att konstatera att mitt uppdrag inte innefattar att föreslå en ny gränsdragning mellan de nämnda verksamheterna. Det markeras genom att det i uppdraget anges att underrättelserna ska delges Säkerhetspolisen

och Polismyndigheten i deras verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och inte ska få användas i förundersökningar.

För Säkerhetspolisens del bör regeltillämpningen också relateras till myndighetens organisationsform. Om Säkerhetspolisen organiserats som en icke-polisiär säkerhetstjänst, vilket föreslagits av bl.a. 11 september-utredningen (se SOU 2003:32 s. 258 f.), skulle en rapportering till myndigheten av underrättelser med uppgifter från signalspaning inte kunna leda till att försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten blandas samman. Det kan dock konstateras att mitt uppdrag inte heller innefattar att föreslå genomgående organisatoriska förändringar för polisen.

Det är viktigt att tillgången till uppgifterna säkerställs

Polisens behov av uppgifter från signalspaning beskrivs i förarbetena till de lagändringar som innebar att Säkerhetspolisen och dåvarande Rikskriminalpolisen åter fick en rätt att inrikta signalspaning. Av förarbetena framgår att Säkerhetspolisen behöver uppgifterna för att kunna förebygga och förhindra sådan allvarlig brottslighet, däribland terrorism och brott mot rikets säkerhet, som utgör direkta hot mot Sverige och det svenska samhället samt för att kunna motverka spridning av massförstörelsevapen. Vidare framgår att Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten, som övertagit Rikskriminalpolisens rätt att inrikta signalspaning, behöver uppgifterna för att kunna förebygga och förhindra sådan allvarlig brottslighet som kan hota grundläggande samhällsintressen (se prop. 2011/12:179 s. 14 ff.).

Polisens behov av uppgifter från signalspaning understryks av den nu gällande hotbilden. Både Sverige och länder i vår närhet har drabbats av terroristattentat de senaste åren. Strategiska bedömningar av terrorhotet mot Sverige och svenska intressen görs av Nationellt centrum för terrorhotbedömning, som är en myndighetsgemensam arbetsgrupp med personal från Försvarets radioanstalt, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten vid Försvarsmakten samt Säkerhetspolisen. Arbetsgruppen bedömer att den sammantagna terrorhotnivån i Sverige är förhöjd. Inom hotnivån ryms att

terrorattentat kan utföras under 2018, och arbetsgruppen konstaterar i sin helårsbedömning för det året att det finns individer både i Sverige och utomlands som betraktar terrorattentat mot mål i Sverige som legitima. Det senare illustreras av dådet på Drottninggatan i Stockholm den 7 april 2017, som ledde till att fem personer dog och att ett stort antal personer utsattes för direkt livsfara. Hotet från annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen har knappast heller försvagats.

Den begränsning av polisens tillgång till uppgifter från signalspaning som följer av dagens regeltillämpning är problematisk. Behovet av att inom ramen för polisens underrättelseverksamhet kartlägga en företeelse upphör t.ex. inte på grund av att det inleds en förundersökning. Begränsningen kan, med hänsyn till det slags brottslighet som det är fråga om, få mycket allvarliga konsekvenser. Förtroendet för staten kan då påverkas negativt. Medborgarna kan med fog ifrågasätta varför lagstiftningen inte utformats så att polisen kan få del av uppgifter från signalspaning parallellt med pågående förundersökningar.

Som noteras i mitt uppdrag kommer de problem som begränsningen för med sig att växa om det kriminaliserade området utökas. En kriminalisering kan nämligen innebära att ett agerande som behöver kunna följas inom underrättelseverksamheten framöver ska bli föremål för förundersökning. Kriminaliseringen medför då, med dagens regeltillämpning, att tillgången till uppgifter från signalspaning upphör. De senaste åren har polisen, som framgår av avsnitt 8.4, på den grunden invänt mot förslag till kriminaliseringar på terrorismområdet.

Tillgången kan säkerställas genom en reglering som förbjuder att uppgifterna används för att utreda brott

Jag ska alltså föreslå författningsändringar som gör att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kan ta emot underrättelser från Försvarets radioanstalt trots att det pågår en förundersökning. Som konstateras ovan är uppdraget förenat med vissa begränsningar, t.ex. innefattar det inte att föreslå en ny gränsdragning mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. Den lösning som ligger bäst i linje med den begränsningen, och hur den markeras i mitt uppdrag,

är en särskild reglering av hur uppgifter från signalspaning får användas.

Som anges ovan vilar den nuvarande tillämpningen av signalspaningsregelverket 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. Det måste ses mot bakgrund av att polisens användning av uppgifter från signalspaning i dag styrs av det regelverk som är allmänt tillämpligt. Regelverket, som inte sätts ur spel av de villkor som Försvarets radioanstalt ställer upp vid sin rapportering, hindrar inte att uppgifterna används för att utreda brott. Tvärtom kan bestämmelserna om rapporteringskyldighet, förundersökningsplikt och åtalsplikt medföra att det finns en skyldighet att använda uppgifterna på det sättet.

Om Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten ska kunna ta emot underrättelser från Försvarets radioanstalt trots att det pågår en förundersökning, behöver det införas en särskild reglering som utesluter att uppgifter från signalspaning används för att utreda brott. Om det införs en sådan reglering, finns det enligt min bedömning inte längre några rättsliga hinder mot en rapportering av underrättelser när det pågår en förundersökning. Försvarets radioanstalts grundläggande skyldighet att rapportera underrättelser till berörda myndigheter skulle därmed gälla även i den situationen.

En särskild reglering av hur polisen får använda uppgifter från signalspaning har diskuterats tidigare. Det som har tagits upp då är en reglering som skulle innebära att uppgifterna får användas i förundersökningar bara efter Försvarets radioanstalts medgivande eller, mer allmänt, att uppgifterna får användas bara på sätt som är förenliga med villkor som ställts upp av Försvarets radioanstalt (se SOU 2009:66 s. 167 f. och de synpunkter på förslagen i betänkandet som framgår av mötesprotokoll och inlagor i Regeringskansliets ärende Ju2009/06098/L4 samt SOU 2015:63 s. 178 ff.). En reglering av det slaget är inget alternativ här. Regleringen skulle nämligen, med det synsätt som ligger till grund för dagens regeltillämpning, inte hindra en sammanblandning mellan försvarsunderrättelseverksamheten

och den brottsbekämpande verksamheten, utan bara göra en sammanblandning beroende av Försvarets radioanstalts godkännande. En generell möjlighet för Försvarets radioanstalt att godta att uppgifter från signalspaning används i förundersökningar går inte heller att förena med att uppgifterna enligt mitt uppdrag inte ska få användas på det sättet.

En reglering av ett annat slag är en reglering som i sig anger hur uppgifter från signalspaning får användas och som förbjuder att uppgifterna används för att utreda brott. Om det införs en sådan reglering bedömer jag, i linje med vad som anges ovan, 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 trots att det pågår en förundersökning.

Det bör införas en reglering som förbjuder att uppgifterna används för att utreda brott

Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning kan alltså säkerställas genom en reglering som förbjuder att uppgifterna används för att utreda brott. Som framgår ovan är det ett starkt argument för att en sådan reglering ska införas. Frågan om regleringen bör införas måste dock besvaras ur ett bredare perspektiv.

Utifrån brottsbekämpningsintressen är det i allmänhet problematiskt att förbjuda att ett visst slags uppgifter används för att utreda brott, särskilt om förbudet inte undantar uppgifter om allvarliga brott. När det gäller uppgifter från signalspaning är förhållandena dock särpräglade. Uppgifterna har sitt främsta värde för polisen i underrättelseverksamheten och polisen får i dag inte ens del av dem om en förundersökning har inletts. Av särskild betydelse är också att uppgifterna kan behöva röjas om de används för att utreda brott (se nedan).

Rättssäkerhetsintressen kan tala för ett förbud mot att använda uppgifter från signalspaning för att utreda brott. Försvarsunderrättelseverksamheten har andra syften än den brottsbekämpande verksamheten och signalspaning är därför inte omgärdad av garantier av det slag som gäller i den senare verksamheten. Det kan därför

framstå som tveksamt att uppgifter från signalspaning ska få användas i brottsutredningar. Men utifrån rättssäkerhetsintressen kan ett förbud mot att använda uppgifterna för att utreda brott också vara problematiskt, nämligen om användning till fördel för misstänkta inte undantas från förbudet. Samtidigt måste det beaktas att också sådan användning leder till konflikter med intresset av att uppgifterna inte ska röjas (se nedan).

Enligt min mening utesluter varken brottsbekämpnings- eller rättssäkerhetsintressen att det införs en reglering som förbjuder att uppgifter från signalspaning används för att utreda brott. Intressena väcker dock frågor om förbudets närmare utformning, vilket jag återkommer till i avsnitt 9.3.

Signalspaning är en mycket integritetskänslig verksamhet. En reglering som förbjuder att uppgifter från signalspaning används för att utreda brott skulle inte leda till att den inhämtning som sker genom signalspaning ökade. Den mängd uppgifter som Försvarets radioanstalt rapporterar till polisen skulle dock öka något.

När Säkerhetspolisen och dåvarande Rikskriminalpolisen gavs en rätt att inrikta signalspaning ansåg regeringen att ändringen bara kunde innebära ett eventuellt ökat integritetsintrång av begränsat slag (se prop. 2011/12:179 s. 21). Med hänsyn till den bedömningen och till förbudet mot användning för att utreda brott – en användning som kan betraktas som särskilt känslig – menar jag att integritetsskäl inte talar emot en särskild reglering.

I dag är det inte helt lätt att bilda sig en uppfattning om hur uppgifter från signalspaning får användas. Det beror inte bara på att det saknas en särskild reglering av frågan, utan också på att Försvarets radioanstalts villkor vid rapportering ger intrycket att uppgifterna inte får användas för att utreda brott, ett intryck som förstärks av vissa uttalanden i det offentliga trycket (se t.ex. SOU 2009:66 s. 164). Det kan också vara svårt att begripa varför rapportering i dag inte kan ske om det pågår en förundersökning. Dels uttrycks Försvarets radioanstalts skyldighet att rapportera underrättelser till berörda myndigheter på ett kategoriskt sätt i lagtexten, dels kan man alltså få intrycket att uppgifterna ändå inte får användas för att utreda brott.

Det som sagts nu tangerar i någon mån legalitetsskäl. Dels kan det i dag uppstå konflikter mellan Försvarets radioanstalts villkor vid rapportering och den skyldighet som polisen kan ha att agera för att

utreda brott, dels kan Försvarets radioanstalt i dag alltså inte tillämpa bestämmelsen om rapportering av underrättelser på det sätt som föreskrivs i lagtexten.

Mot den här bakgrunden kan en reglering som förbjuder att uppgifter från signalspaning används för att utreda brott leda till en ökad tydlighet. Det har ett värde i sig när det gäller en så pass känslig verksamhet som signalspaning, men kan också bidra till allmänhetens förtroende för både försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. Det förtroendet är viktigt med hänsyn till verksamheternas stora betydelse för Sveriges säkerhet, den uppmärksamhet som med jämna mellanrum riktas mot verksamheterna och den begränsade möjlighet som på grund av sekretess finns till insyn i dem.

En viktig fråga redan i dag är vilka möjligheter det finns att skydda uppgifter från signalspaning som rapporterats till polisen. Uppgifterna är mycket skyddsvärda och omfattas bl.a. av försvarssekretess. 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. Av uppgifterna kan man direkt eller indirekt få kunskap om bl.a. Försvarets radioanstalts medel, metoder, förmåga och källor. Kunskapen kan nå antingen genom enstaka uppgifter eller genom sammanställningar av uppgifter.

Eftersom den misstänkte har en rätt till insyn i förundersökningen (se avsnitt 6), kan uppgifter från signalspaning behöva röjas om de används för att utreda brott. Röjandet kan medföra oreparerbara skadeverkningar på såväl lång som kort sikt för signalspaningens förutsättningar att bidra till Sveriges säkerhet. Ett avslöjande av att svensk signalspaning över huvud taget har kapacitet att hämta in information om en viss företeelse, kan t.ex. leda till motåtgärder som innebär att möjligheterna att signalspana begränsas avsevärt även när det gäller helt andra företeelser och efter inriktning av regeringen, Regeringskansliet eller Försvarsmakten.

Genom en reglering som förbjuder att uppgifter från signalspaning används för att utreda brott kan man motverka att uppgifterna behöver röjas. Regleringen kan alltså stärka skyddet för uppgifter som rapporterats till polisen.

Sammantaget kan införandet av en reglering som förbjuder att uppgifter från signalspaning används för att utreda brott motiveras även ur ett bredare perspektiv. En reglering av det slaget bör därför införas.

9 En ny lag som säkerställer polisens tillgång till uppgifter från signalspaning

9.1 Inledning

Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning upphör i dag om det inleds en förundersökning. Signalspaning inriktas då inte av den myndighet där förundersökningen bedrivs, och Försvarets radioanstalt rapporterar inte underrättelser till den myndigheten avseende den företeelse som förundersökningen rör.

Som framgår av avsnitt 8.5 kan polisens tillgång till uppgifter från signalspaning säkerställas genom en reglering som förbjuder att uppgifterna används för att utreda brott. Med en sådan reglering skulle Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kunna inrikta signalspaning och ta emot underrättelser med uppgifter från signalspaning trots att det pågår en förundersökning. Mot den bakgrunden gör jag i samma avsnitt bedömningen att det bör införas en reglering som förbjuder att uppgifterna används för att utreda brott.

I det här avsnittet föreslår jag hur regleringen ska utformas.

9.2 Vad och hos vilka ska regleringen gälla?

Förslag: Regleringen ska avse uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt och gälla hos de brottsbekämpande myndigheterna.

Försvarets radioanstalt ska fullgöra sin försvarsunderrättelseverksamhet genom inhämtning, bearbetning och analys av information.

Försvarets radioanstalt ska också rapportera underrättelser, som är vad som kommer ut ur processen, till berörda myndigheter (2 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet). Rapporteringen kan ske på olika sätt, t.ex. muntligen eller i pappersform. Enligt förarbetena är råmaterial som inte har genomgått någon bearbetning och analys inte någon underrättelse. Graden av analys kan i viss utsträckning anpassas efter mottagarens behov men det bör alltid göras i vart fall en sådan analys att informationen kan sättas in i sitt rätta sammanhang (se prop. 2006/07:63 s. 54 f.).

Det som Försvarets radioanstalt enligt lagen om försvarsunderrättelseverksamhet ska rapportera till berörda myndigheter är alltså underrättelser. Regleringen bör därför avse uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat i enlighet med den lagen.

Uppgifterna i underrättelserna är resultatet av en bearbetning och analys av uppgifter som Försvarets radioanstalt hämtat in genom signalspaning. Uppgifterna kan också vara resultatet av en bearbetning och analys av uppgifter som Försvarets radioanstalt tagit emot inom ramen för det internationella samarbete som myndigheten bedriver med utländska signalspaningsmyndigheter (när det gäller bestämmelser av betydelse för samarbetet, se avsnitt 3.1). När underrättelserna tas fram beaktas all tillgänglig information. Förutom sådana uppgifter som just nämnts inkluderar det bl.a. uppgifter som Försvarets radioanstalt tagit emot från andra svenska myndigheter.

En reglering som avser uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt skulle alltså inte bara träffa uppgifter som härrör från myndighetens signalspaning. Om regleringen ges en snävare utformning kommer dock Försvarets radioanstalt, liksom i dag, inte att kunna rapportera uppgifter som kommer från utländska samarbetspartners till en brottsbekämpande myndighet, om en förundersökning har inletts. Det beror på att det internationella samarbetet på signalspaningsområdet genomförs under förutsättning att uppgifter bara ska användas i underrättelseverksamhet och inte ska röjas.

Även de uppgifter som kommer från Försvarets radioanstalts utländska samarbetspartners kan vara av väsentlig betydelse för möjligheten att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Det framstår också som en märklig och opraktisk ordning 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 därför gälla generellt för uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt.

Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten är de enda brottsbekämpande myndigheterna som får inrikta signalspaning och är därför, inom samma krets av myndigheter, de primära mottagarna av underrättelser från Försvarets radioanstalt. Övriga brottsbekämpande myndigheter tar emot underrättelser från Försvarets radioanstalt antingen i en betydligt mindre omfattning än polisen, eller inte alls. Enligt den information som lämnats till mig ska rapporteringen till dessa övriga brottsbekämpande myndigheter hittills inte ha hindrats av en pågående förundersökning.

Regleringen behövs mot den här bakgrunden i första hand hos polisen och åklagarmyndigheterna (främst Åklagarmyndigheten). 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, i likhet med de befintliga bestämmelser som kan medföra ett förbud mot att använda uppgifter för att utreda brott.

Möjligheten att använda uppgifterna i en underrättelse från Försvarets radioanstalt bör inte vara beroende av till vilken myndighet underrättelsen rapporterats. När det gäller användning hos Säkerhetspolisen bör det alltså t.ex. inte spela någon roll om uppgifterna kommer från en underrättelse som ursprungligen rapporterats till Försvarsmakten. Det bör inte heller spela någon roll hur – muntligen, i pappersform eller på något annat sätt – en underrättelse rapporterats.

9.3 Användning för att utreda brott

Förslag: Uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt ska inte få användas för att utreda brott.

Bedömning: Det bör inte göras några undantag från förbudet.

Ett förbud mot användning för att utreda brott

Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning bör alltså säkerställas genom ett förbud mot att uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt används för att utreda brott. Ett sådant förbud skulle omfatta användning för att inleda (eller återuppta) en förundersökning och användning för att berika materialet i en pågående förundersökning. Flera skäl talar för att förbudet ska ha den omfattningen. Ett förbud som omfattar all användning för att utreda brott ligger i linje med att försvarsunderrättelseverksamheten inte får användas för brottsutredande ändamål. Ett förbud som har en generell utformning kan också i en större utsträckning än ett mer begränsat förbud bidra till en ökad tydlighet och till att uppgifter inte behöver röjas på grund av den misstänktes rätt till insyn i förundersökningen. Tydligheten kan i sin tur bidra till att det blir lättare att både tillämpa förbudet och att kontrollera att det följs.

En möjlig uppfattning är att förbudet, med hänsyn till den nuvarande tillämpningen av signalspaningsregelverket, bara behöver omfatta användning i en förundersökning som pågår när rapportering sker. Flera skäl talar dock alltså för att förbudet ska ges en mer generell utformning. Det är dessutom svårt att se några skäl för att tillåta användning för att inleda en förundersökning, om uppgifterna ändå inte ska få användas i förundersökningen. Den aktuella användningen måste t.ex. förbjudas för att förundersökningsplikten ska begränsas (jämför avsnitt 9.5), och det kan skapa problem för de brottsbekämpande myndigheterna om de är skyldiga att inleda en förundersökning på grund av uppgifter som de inte får använda i förundersökningen. När det gäller användning i en pågående förundersökning, framstår det vidare som orimligt att låta möjligheterna att använda en uppgift vara beroende av om den rapporterats före eller efter att förundersökningen inletts.

Mot den här bakgrunden bör förbudet formuleras som ett generellt förbud mot användning för att utreda brott.

När det gäller användning för andra syften än att utreda brott, t.ex. användning för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, se avsnitt 9.4.

Ett absolut förbud?

Formuleringen av mitt uppdrag

Mitt uppdrag är formulerat på ett sätt som för tankarna till ett absolut förbud mot användning för att utreda brott, dvs. ett förbud som gäller utan undantag. Förbudet skulle då även omfatta uppgifter om allvarliga brott och uppgifter till fördel för misstänkta.

Ett förbud som är utformat på det sättet skulle inte vara någon principiell nyhet. Bestämmelserna om uppgifter som tagits emot från utländska myndigheter kan innebära att det finns ett absolut förbud mot att använda uppgifter för att utreda brott. Vidare kan bestämmelserna om uppgifter som hämtats in med stöd av interimistiska tillstånd till hemliga tvångsmedel innebära att det finns ett kategoriskt förbud mot att använda uppgifter i en brottsutredning till nackdel för någon. Dessutom kan reglerna om överskottsinformation från hemliga tvångsmedel medföra att användning för utredning av brott är förbjuden, utan att det görs något särskilt undantag till förmån för misstänkta (undantag av det slaget finns däremot i äldre förslag som inte ledde till lagstiftning, se Tvångsmedelskommitténs betänkanden Ds Ju 1981:22 och SOU 1984:54). Slutligen finns det ett antal bevisförbud som kan innebära att uppgifter inte får användas i rättegångar och är absoluta till sin karaktär.

Ett absolut förbud väcker dock, som berörs i avsnitt 8.5, frågor utifrån brottsbekämpnings- och rättssäkerhetsintressen. Eftersom det inte framgår av uppdraget varför förbudet ska vara absolut, anser jag att det finns skäl att redovisa en bedömning när det gäller förbudets utformning.

Europakonventionen och regeringsformen

Även om ett absolut förbud mot användning för att utreda brott inte skulle vara något helt nytt, är en första fråga hur ett sådant förbud förhåller sig till överordnade normer.

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 oskyldigt 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, bl.a. att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar, att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde samt att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopats och att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom eller henne. Kraven i artikeln kan vara relevanta även på förundersökningsstadiet.

I brottmål ska processen grundas på principen att den som är oskyldig inte ska kunna dömas för brott, och för att den principen ska få ett reellt innehåll måste den tilltalade ges de rättigheter som kan anses nödvändiga för att han eller hon ska kunna försvara sig på ett fullgott sätt. Utmärkande för en rättvis rättegång är också bl.a. att processen är kontradiktorisk samt att parterna är likställda och att den ena inte gynnas på den andras bekostnad.

Bedömningen enligt artikel 6 i Europakonventionen ska omfatta förfarandet som helhet snarare än enskilda inslag och kan därför göras först efter rättegångens slut. Av intresse här är att Europadomstolen inte har sett det som sin uppgift att avgöra om en viss typ av bevisning kan tillåtas eller inte, och att det av domstolens praxis framgår att frågan vilken utredning som får läggas fram för en nationell domstol i första hand är en angelägenhet för den nationella rättsordningen. Domstolen har främst tagit ställning till om användningen av ett visst bevis, t.ex. ett bevis som åtkommit på olaglig väg, utgjort en kränkning av konventionen. Domstolen har dock även uttalat sig om nationella regler som hindrat användning av viss bevisning, och har t.ex. funnit att bestämmelser som innebar att närstående till en tilltalad inte var skyldiga att låta sig höras inte i sig stred mot artikel 6 i Europakonventionen (se Europadomstolens dom den 24 november 1986 i målet *Unterpertinger mot Österrike*).

Europakommissionen anförde i sin rapport i det ovan nämnda målet att det inte i sig strider mot Europakonventionen om en stat generellt förbjuder eller ställer upp villkor för att vissa slags bevis används i domstol (se Europakommissionens rapport den 11 oktober 1984 i målet *Unterpertinger mot Österrike*). Enligt ett uttalande i den juridiska litteraturen framstår den uppfattningen som godtagbar som utgångspunkt, eftersom nationella bevisregler kan

skydda värden som är förenliga med konventionen. Samtidigt framhålls att ett stort problem uppstår om reglerna påtagligt begränsar den tilltalades möjlighet att försvara sig, t.ex. om användningen av ett bevis av det aktuella slaget är det enda sättet för honom eller henne att visa sin oskuld (se Stavros, *The Guarantees for Accused Persons Under Article 6 of the European Convention on Human Rights*, s. 248).

Europakonventionens institutioner har vid några tillfällen uttalat sig om ett förbud i engelsk rätt mot att åberopa bevisning som kan avslöja att det förekommit avlyssning av t.ex. telefonsamtal. Förbudet finns numera i *Regulation of Investigatory Powers Act 2000*.

I målet *Preston mot Förenade Kungariket* gjorde klagandena, som dömts för narkotikabrott till fängelse, gällande att de inte fått en rättvis rättegång bl.a. eftersom material från telefonavlyssning inte fått användas som bevisning trots att material om telefontrafik fått användas på det sättet. Europakommissionen avvisade klagomålet och anförde bl.a. att det inte ifrågasatts att materialet från telefonavlyssningen förstörts eller att bevisförbudet gällde mot båda sidor i processen (se Europakommissionens beslut den 2 juli 1997 i målet *Preston mot Förenade Kungariket*).

I målet *Jasper mot Förenade Kungariket* gjorde klaganden, som dömts för narkotikabrott till fängelse, gällande att hans rättegång varit orättvis eftersom material undanhållits försvaret enligt ett domstolsbeslut som fattats efter ett förfarande som inte var kontradiktoriskt och då material från telefonavlyssning undanhållits försvaret utan stöd i ett domstolsbeslut. Europadomstolen ansåg att rätten till en rättvis rättegång inte kränkts. Domstolen anförde att artikel 6 i Europakonventionen kräver att åklagaren delger försvaret all bevisning. Rätten att få del av bevisningen är dock inte absolut utan kan begränsas med hänsyn till motstående intressen, t.ex. nationell säkerhet. Åtgärder som begränsar försvarets rättigheter måste vara absolut nödvändiga, och svårigheter för försvaret måste kompenseras. Europadomstolen anförde vidare att det inte är domstolens uppgift att avgöra om det varit absolut nödvändigt att undanhålla viss bevisning, men att domstolen måste granska beslutsproceduren när så skett, för att säkerställa att proceduren i så stor utsträckning som möjligt överensstämmer med kraven på kontradiktion och likställdhet mellan parterna och innefattat tillräckligt skydd för

den misstänktes intressen. Vad gäller Jaspers invändning om att försvaret utan domstolsbeslut undanhållits material från telefonavlyssning, konstaterade Europadomstolen att det inte klargjorts att något sådant material fanns vid tidpunkten för rättegången. Förbudet mot att åberopa bevis som kunde avslöja att avlyssning förekommit gällde också både mot åklagaren och försvaret, varför principen om parternas likställighet hade respekterats. Vidare hade Jasper kunnat höras om eller åberopa annan bevisning beträffande de omständigheter han velat styrka med materialet (se Europadomstolens dom den 16 februari 2000 i målet Jasper mot Förenade Kungariket).

I målet Simon Price mot Förenade Kungariket gjorde klaganden, som också han dömts för narkotikabrott till fängelse, gällande att han inte fått en rättvis rättegång bl.a. eftersom han undanhållits material från telefonavlyssning. Europadomstolen avvisade klagomålet eftersom det enligt domstolen inte kunde skiljas från klagomålet i målet Jasper. Enligt domstolen hade Price inte visat att det funnits något material från avlyssning. Även om det funnits något sådant material, var det också svårt att peka på att uteslutningen av materialet orsakat någon verklig nackdel. Price hade t.ex. kunnat höras om det påstådda telefonsamtalet. Bevisförbudet gällde vidare både mot åklagaren och försvaret. Europadomstolen avvisade klagomålet även i en del som avsåg en begäran om att domstolen skulle pröva den engelska regleringen som sådan (se Europadomstolens dom den 15 september 2016 i målet Simon Price mot Förenade Kungariket).

Jag kan konstatera att frågan vilka uppgifter som får användas för att utreda brott, i likhet med frågan vilken utredning som får läggas fram för en nationell domstol, i första hand måste vara en angelägenhet för den nationella rättsordningen. Ett absolut förbud mot användning för att utreda brott kan därför inte i sig strida mot artikel 6 i Europakonventionen. Förbudet kan dock innebära att relevant material inte delges försvaret, och tycks därför aktualisera samma frågor som det bevisförbud som Europadomstolen uttalat sig om främst i målet Jasper.

Ett absolut förbud mot att använda uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för att utreda brott kan motiveras med hänvisning till nationell säkerhet. Det gäller även om man bortser från att förbudet krävs för att polisens tillgång till uppgifter från signalspaning ska säkerställas. Om uppgifterna i underrättelserna används

för att utreda brott kan de nämligen behöva röjas, eftersom den misstänkte har en rätt till insyn i förundersökningen. Som anges i avsnitt 8.5 kan ett röjande av uppgifterna, som bl.a. omfattas av försvarssekretess, medföra oreparerbara skadeverkningar för signalspaningens förutsättningar att bidra till Sveriges säkerhet. Till det som sägs där ska läggas att underrättelserna kan innehålla uppgifter från utländska samarbetspartners. Av de uppgifterna kan man få 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 skada det internationella samarbetet och vålla fara för Sveriges säkerhet även på den grunden.

Hur förbudet mot användning för att utreda brott närmare bör utformas beror på överväganden om nationell säkerhet, och det nationella bedömningsutrymmet är därför sannolikt förhållandevis stort. Europadomstolen har i målet Jasper pekat bl.a. på att det där aktuella bevisförbudet inte skapade någon bristande likställdhet mellan parterna och att den misstänkte kunnat lägga fram annan utredning. Om man ser de omständigheterna som grundläggande krav som ska vara uppfyllda, är de uppfyllda även här. Min slutsats blir att Europakonventionens krav på en rättvis rättegång inte hindrar ett absolut förbud mot användning för att utreda brott.

Enligt artikel 8 i Europakonventionen gäller att var och en har en rätt till respekt för sitt privatliv. Staten kan på grund av artikeln vara skyldig främst att avhålla sig från ingrepp, men också att vidta positiva åtgärder, t.ex. att utreda och beivra brott. Utredningen om rättssäkerhetsgarantier vid användningen av vissa hemliga tvångsmedel har mot den bakgrunden nyligen bedömt att vissa bestämmelser om överskottsinformation från hemliga tvångsmedel begränsar möjligheten att använda sådan information på ett sätt som är oförenligt med Europakonventionen (se SOU 2018:61 s. 192 ff.). Det finns därför skäl att framhålla att Europakonventionens krav på respekt för privatlivet enligt min bedömning inte kan anses hindra ett absolut förbud mot att använda uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för att utreda brott. Detta främst eftersom förbudet, som framgår ovan, kan motiveras med hänvisning till nationell säkerhet.

Ett krav på en rättvis rättegång finns inte bara i Europakonventionen, utan numera också i 2 kap. 11 § regeringsformen, som har en självständig betydelse i förhållande till konventionen. I förarbetena till bestämmelsen anges bl.a. att det i kravet ligger en rad processuella rättigheter som i materiellt hänseende redan är fastslagna i den svenska processordningen och att bestämmelsen inte innebär någon ändring i sak (se prop. 2009/10:80 s. 252). Av förarbetena framgår inte i vilken utsträckning bestämmelsen är tillämplig på förundersökningar eller andra förfaranden utom rättegång, med den innebörd det begreppet har i rättegångsbalken.

När regeringsformens krav på en rättvis rättegång infördes fanns det redan regler som kan innebära att uppgifter inte får användas för att utreda brott, utan att några särskilda undantag görs till förmån för misstänkta. Det rörde sig om bestämmelser om uppgifter som tagits emot från utländska myndigheter och bestämmelser om överkottsinformation från hemliga tvångsmedel. Det fanns också ett antal bevisförbud som ska tillämpas även till nackdel för misstänkta. Införandet av regeringsformens krav på en rättvis rättegång gjorde inte att de nämnda bestämmelserna behövde ändras. På motsvarande sätt hindrar kravet inte ett nytt absolut förbud mot användning av uppgifter för att utreda brott.

Sammanfattningsvis hindrar alltså varken Europakonventionen eller regeringsformen ett absolut förbud mot användning för att utreda brott.

Uppgifter om allvarliga brott

Ett förbud mot användning för att utreda brott kan framstå som problematiskt utifrån brottsbekämpningsintressen, särskilt om förbudet omfattar uppgifter om allvarliga brott. För möjligheten att göra ett undantag för sådana uppgifter är det av betydelse att förbudet behövs för att försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten inte ska blandas samman på ett otillåtet sätt (se avsnitt 8.5).

Gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten gäller oförändrad när, och aktualiseras sannolikt främst då, den brottsbekämpande verksamheten avser allvarliga brott. Gränsdragningen tillåter inte att man gör

undantag från förbudet när det gäller uppgifter om allvarliga brott. Om Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten tar emot underrättelser med uppgifter från signalspaning parallellt med en pågående förundersökning, skulle ett sådant undantag alltså leda till en otillåten sammanblandning mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten.

Den omständigheten att det inte kan göras något undantag för uppgifter om allvarliga brott är ingen avgörande invändning mot förbudet. Uppgifter från signalspaning har sitt främsta värde för polisen i underrättelseverksamheten och polisen får i dag inte ens del av uppgifterna om en förundersökning har inletts. Nackdelarna av ett absolut förbud för den brottsutredande verksamheten framstår därför som små i praktiken. Av särskild betydelse är också att uppgifterna, som anges ovan, kan behöva röjas om de används för att utreda brott.

Uppgifter till fördel för misstänkta

Ett förbud mot användning för att utreda brott kan framstå som problematiskt också utifrån rättssäkerhetsintressen, om förbudet omfattar uppgifter till fördel för misstänkta.

Även användning av uppgifter till fördel för misstänkta leder dock till konflikter med intresset av att uppgifterna inte röjs. Med hänsyn till det starka sekretessintresset, anser jag att de enda undantag från förbudet som kan vara aktuella är undantag som inte kan leda till något röjande av uppgifter. Några sådana undantag är dock svåra att tänka sig. Jag har övervägt t.ex. om det kan göras ett undantag som möjliggör att uppgifter används och läggs till grund för ett beslut att lägga ned en förundersökning. Ett sådant beslut kan fattas även innan en misstänkt har underrättats om misstanken, och därmed också innan han eller hon fått en rätt till insyn enligt rättegångsbalken. Ett undantag kan dock inte göras ens för den mycket snäva situationen, främst eftersom en förundersökning som lagts ned kan behöva återupptas och de uppgifter som låg till grund för nedläggningsbeslutet då kan röjas. Att ändra på de regler som ger den misstänkte en rätt till insyn i allt som ett åtal grundas på är förstås inte heller aktuellt.

Som framgår av avsnitt 7 ligger hänsyn till nationell säkerhet redan bakom begränsningar av möjligheten att lägga fram bevisning i rättegångar. Den som till följd av utrikes- och försvarssekretess inte får lämna en uppgift, får således som utgångspunkt inte höras som vittne om uppgiften (36 kap. 5 § rättegångsbalken). Liknande begränsningar finns när det gäller skriftlig bevisning (38 kap. 2 och 8 §§ rättegångsbalken). Bestämmelserna får inte kringgå och ska tillämpas även mot misstänkta. Begränsningarna kan dock hävas i det enskilda fallet. En myndighet i vars verksamhet ett vittne hämtat in en uppgift som omfattas av utrikes- eller försvarssekretess kan t.ex. tillåta att vittnet hörs om uppgiften.

Utformningen av begränsningarna av möjligheten att lägga fram bevisning i rättegångar ger upphov till frågan om man inte i vart fall kan tänka sig ett liknande undantag här, dvs. ett undantag som tillåter användning av uppgifter till fördel för misstänkta, om användningen godkänns av en viss myndighet i det enskilda fallet. Den faktiska nyttan av ett sådant undantag kan dock ifrågasättas. Med hänsyn till sekretessintresset framstår det nämligen som mycket osannolikt att ett tillstånd till användning skulle lämnas, vilket de berörda myndigheterna också fört fram till mig under utredningstiden.

Det måste också beaktas att ett undantag till förmån för misstänkta skulle vara svårtillämpat. Det kan som bekant vara besvärligt att avgöra om en uppgift är av betydelse för en utredning, och det är ännu svårare att avgöra om en uppgift är till fördel för en misstänkt. Bedömningen förutsätter breda kunskaper om utredningen och är knuten till utredningsläget vid en viss tidpunkt. Det ligger i öppen dager att straffprocessens olika aktörer kan ha skilda uppfattningar i frågan. En slutlig bedömning skulle vidare inte kunna göras förrän utredningen avslutas. Sammantaget skulle det med ett undantag av det aktuella slaget finnas en inte obetydlig risk för felbedömningar och, som en följd, för att uppgifter av misstag används i strid med regelverket. Hur man skulle hantera situationer där felbedömningar gått ut över en misstänkt är inte lätt att se.

Slutligen skulle ett undantag till förmån för misstänkta göra det svårt att begränsa spridningen av uppgifter, eftersom undantaget skulle behöva tillämpas löpande och av personer som arbetar i utredningsverksamheten. Det vore olyckligt eftersom spridningen av

uppgifterna bör begränsas, bl.a. med hänsyn till rättssäkerhets- och integritetsskäl (se avsnitt 9.6).

Sammantaget bör det därför inte göras något undantag till förmån för misstänkta. Ett förbud som saknar ett sådant undantag skulle varken vara något helt nytt i svensk rätt eller strida mot överordnade normer. Med hänsyn till Europadomstolens praxis bör förbudet dock vara förenat med ett tillräckligt skydd för misstänkta intressen. Enligt min mening får det en betydelse när det gäller tillgång till uppgifter (se avsnitt 9.6) och tillsyn (se avsnitt 10).

9.4 Annan användning

Bedömning: Uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt bör få användas för andra syften än att utreda brott. Det kräver inga lagändringar.

Det finns skäl att överväga en reglering även av användning som inte syftar till att utreda brott. Ett skäl att reglera användningen kan vara att möjligheten till den ska begränsas. Ett annat skäl att reglera användningen kan vara att det tydligt ska framgå att den är tillåten.

Lika lite som i dag krävs det ett uttryckligt lagstöd för att användningen ska vara tillåten. Detta då de brottsbekämpande myndigheterna, utan särskilt lagstöd, som utgångspunkt får använda alla uppgifter som de har tillgång till. Uttryckligt lagstöd har ansetts krävas bara i snäva, inte jämförbara, undantagssituationer, t.ex. när det gäller viss användning av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel (se avsnitt 5.2).

De brottsbekämpande myndigheterna får alltså som utgångspunkt använda alla uppgifter som de har tillgång till. Det föreslagna förbudet mot användning för att utreda brott utgör ett undantag från den utgångspunkten. Undantaget kan motiveras främst med hänsyn till att det kan säkerställa polisens tillgång till uppgifter från signalspaning. Några skäl som talar för att ytterligare begränsa möjligheten att använda uppgifterna har dock inte kommit fram, och uppgifterna bör därför även fortsättningsvis få användas för andra syften än att utreda brott.

De brottsbekämpande myndigheternas verksamhet utanför brottsutredningar är till stor del oreglerad. Det gäller t.ex. myndigheternas underrättelseverksamhet. Tydlighetsskäl väger därför inte tillräckligt tungt för att motivera att det i lag anges att uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt får användas i underrättelseverksamheten. Att då ange att det är tillåtet att använda uppgifterna i någon annan verksamhet som inte avser utredning av brott kan ge upphov till missförstånd. Tydlighetsskäl talar därför mot snarare än för att det anges att uppgifterna får användas t.ex. för att förhindra förestående brott.

Regleringen bör alltså bara ange att uppgifter i underrättelser från Försvaret radioanstalt inte får användas för att utreda brott. Den får då en annan utformning än bestämmelserna om överskottsinformation från hemliga tvångsmedel. Eftersom det beträffande de bestämmelserna tycks finnas en oklarhet just när det gäller vilken oreglerad användning som är tillåten (se Lindberg, Straffprocessuella tvångsmedel – när och hur får de användas?, tredje upplagan, s. 818 ff.) är avvikelserna motiverad.

9.5 Förhållandet till vissa regler

Bedömning: Förbudet mot användning för att utreda brott begränsar rapporteringsskyldigheten, förundersökningsplikten och åtalsplikten.

Regleringen bör inte utformas så att den begränsar principen om fri bevisprövning.

En fråga som uppkommer är hur förbudet mot användning för att utreda brott förhåller sig till den skyldighet att agera för att utreda och beivra brott som kan följa av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet, förundersökningsplikt och åtalsplikt.

Förbudets förhållande till vissa tjänstemäns rapporteringsskyldighet är inte självklart. Polismäns rapporteringsskyldighet framgår av 9 § polislagen. Enligt paragrafen ska en polisman som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal som huvudregel lämna rapport om det till sin förman så snart det kan ske. Regeln

bygger på tanken att lämpliga åtgärder alltid ska vidtas när en polisman får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal (se Berggren och Munck, Polislagen. En kommentar, elfte upplagan, s. 78).

Att ett visst slags uppgifter omfattas av ett förbud mot användning för att utreda brott kan inte per automatik medföra att rapporteringsskyldigheten begränsas. Förbudet mot att använda uppgifterna kan ju vara beroende av bedömningar som inte är tänkta att göras av den som har skyldigheten. Eftersom det förbud som föreslås nu omfattar all användning för att utreda brott, får förbudet dock anses begränsa rapporteringsskyldigheten.

Förbudets förhållande till förundersökningsplikten och åtalsplikten är tydligare. Förbudet träffar användning för att inleda en förundersökning och begränsar därför förundersökningsplikten. Förbudet omfattar dessutom användning i en pågående förundersökning. Ett beslut om åtal fattas utifrån det som kommit fram under förundersökningen. Eftersom åtalsplikten sannolikt bara gäller i förhållande till det materialet, kommer den i praktiken att begränsas i förhållande till uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt.

Bestämmelserna om rapporteringsskyldighet, förundersökningsplikt och åtalsplikt är grundläggande för den brottsbekämpande verksamheten. Den principiella betydelsen av att upprätthålla den ordning som bestämmelserna lägger fast är ett viktigt skäl till att jag, vilket framgår av avsnitt 8.5, anser att ett förbud mot användning för att utreda brott måste kunna motiveras ur ett bredare perspektiv. Skälen för min bedömning att ett förbud bör införas framgår av samma avsnitt.

Förbudet mot användning för att utreda brott är inget bevisförbud och begränsar alltså inte principen om fri bevisprövning. Undantag från den principen har ansetts kräva mycket starka skäl (se t.ex. prop. 2004/05:143 s. 37). Tillräckligt starka skäl finns inte i det här fallet, särskilt inte eftersom det redan finns begränsningar av möjligheten att lägga fram uppgifter som omfattas av utrikes- och försvarssekretess som bevisning. Även om det sannolikt saknar praktisk betydelse, kan det noteras att de senare begränsningarna skulle aktualiseras om en part vill höra en tjänsteman vid en brottsbekämpande myndighet om vad som kommit fram genom Försvarets radioanstalts rapportering.

9.6 Tillgång till uppgifter

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.

Med ett förbud mot att använda uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för att utreda brott, framstår det enligt min mening som naturligt att tillgången till uppgifterna ska begränsas. En ordning där uppgifterna fritt kan spridas inom polisen väcker frågor om både rättssäkerhet och integritet. Det säger sig också självt att det kan vara svårt för en tjänsteman att i vissa situationer bortse från en uppgift som han eller hon har kännedom om och får använda i andra situationer.

En begränsning av tillgången till uppgifterna bör kunna ha en betydelse för allmänhetens acceptans för en ordning där Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kan inrikta signalspaning och ta emot underrättelser med uppgifter från signalspaning parallellt med pågående förundersökningar. Det kan t.ex. framstå som mindre problematiskt att en uppgift inte används för att utreda brott om uppgiften inte finns direkt tillgänglig vid utredningen. Den situationen har likheter med den som råder i dag när uppgifter som staten förfogar över inte finns tillgängliga hos polisen, eftersom de inte kan rapporteras av Försvarets radioanstalt.

En begränsning av tillgången till uppgifterna kan också ha betydelse för allmänhetens förtroende för ordningen, eftersom 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. En begränsning kan av samma skäl vara en garanti för att försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten inte blandas samman och en del av ett sådant skydd mot en felaktig regeltillämpning som ett förbud som omfattar uppgifter till fördel för misstänkta bör vara förenat med.

En begränsning av tillgången till uppgifterna kan slutligen minska sannolikheten för att enskilda tjänstemän hamnar i situationer där de tvingas avstå från att ta hänsyn till vad de faktiskt vet, vilket framstår som önskvärt även ur deras synvinkel.

Behovet av att begränsa tillgången till uppgifterna genom bestämmelser påverkas av hur den brottsbekämpande verksamheten är organiserad. Om underrättelseverksamheten och utredningsverksamheten varit helt separerade, hade behovet varit svagare. Polisens verksamhet är dock, främst hos Säkerhetspolisen, inte organiserad på det sättet. Eftersom det inte ingår i mitt uppdrag att föreslå ändringar som gör att underrättelseverksamheten och utredningsverksamheten helt kan separeras, är författningsändringar den väg som står till buds för att begränsa tillgången till uppgifterna.

Det finns redan vissa bestämmelser som kan medföra en skyldighet att begränsa tillgången till uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt. Sådana bestämmelser finns i regleringen av behandlingen av personuppgifter (se t.ex. avsnitt 3.3 angående 9 § förordningen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet samt avsnitt 4.4 angående 2 kap. 11 § polisdatalagen) och i regleringen om säkerhetsskydd.

Bestämmelser om säkerhetsskydd finns i säkerhetsskyddslagen (1996:627) med tillhörande förordning. Bestämmelserna innebär, om inte annat följer av lag, att endast den är behörig att ta del av hemliga uppgifter som t.ex. behöver uppgifterna för sitt arbete i den verksamhet där de hemliga uppgifterna förekommer. Med hemliga uppgifter avses uppgifter som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen och som rör rikets säkerhet (4 och 7 §§ säkerhetsskyddsförordningen [1996:633]). Säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen ersätts av nya författningar i april 2019, men det innebär ingen ändring i sak av betydelse här.

Med hänvisning till de befintliga bestämmelserna har det inom referensgruppen ifrågasatts om det behövs någon ytterligare bestämmelse om tillgång till uppgifter. Om tillgången till uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt ska begränsas, finns det dock klara fördelar med en regel som tar sikte direkt på sådana uppgifter. Regeln kommer då att omfatta samtliga uppgifter i underrättelserna, inte bara uppgifter som utgör personuppgifter. Regeln kan dessutom utformas och tillämpas med beaktande av de särskilda intressen som är aktuella. På det sättet kan det skapas en tydlig ordning som sätter fokus på värdet av en begränsning av uppgifterna. Enligt min mening bör det därför införas en ny bestämmelse.

Hur ett visst slags uppgifter får användas har en avgörande betydelse för vem som behöver ha tillgång till dem. Den nya bestämmelsen kan därför, i linje med de regler som tas upp ovan, ange att 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. För att markera betydelsen av förbudet mot användning för att utreda brott, och för att tillgången till uppgifterna ska begränsas i utredningsverksamheten, bör bestämmelsen dock även ange att det särskilt ska beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott.

9.7 Regleringens placering

Förslag: Regleringen ska placeras i en ny lag.

Jag föreslår regler om användningen av och tillgången till uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt hos de brottsbekämpande myndigheterna. Regleringen anknyter till rapporteringsbestämmelsen i lagen om försvarsunderrättelseverksamhet men hör ämnesmässigt inte hemma i den lagen. Det finns inte heller någon naturlig plats för regleringen i rättegångsbalken, där bestämmelserna om förundersökning finns. Regleringen bör i stället placeras i en ny lag med rubriken lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

9.8 Behandling av personuppgifter samt sekretess

Bedömning: Det behövs inte några nya regler om behandling av personuppgifter eller om sekretess.

Behandling av personuppgifter

Underrättelser från Försvarets radioanstalt kan innehålla personuppgifter. Hur de brottsbekämpande myndigheterna får behandla

uppgifterna styrs i dag av de regler om behandling av personuppgifter som är allmänt tillämpliga vid myndigheterna.

Regleringen av behandlingen av personuppgifter innebär bl.a. att personuppgifter bara får behandlas för vissa ändamål. Ett sådant ändamål är att utreda brott. Om användning för att utreda brott förbjuds, följer att personuppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt inte kommer att få behandlas för det ändamålet.

När Säkerhetspolisen och dåvarande Rikspolisstyrelsen gavs en rätt att inrikta signalspaning infördes det alltså ingen särreglering av deras behandling av personuppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt. Inte heller mitt förslag gör att det finns anledning att överväga en sådan reglering för de brottsbekämpande myndigheterna. I vilken utsträckning myndigheterna t.ex. får behandla uppgifterna för andra ändamål än att utreda brott, bör alltså liksom i dag styras av de regler som är allmänt tillämpliga.

Den allmänt tillämpliga regleringen innebär att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Bestämmelserna om det kommer, när det gäller rapporterade uppgifter som utgör personuppgifter, att gälla vid sidan av den bestämmelse om tillgång till uppgifter som föreslås ovan.

Sekretess

Uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt omfattas av olika slags sekretess.

Uppgifterna omfattas av försvarssekretess och kan också omfattas av utrikessekretess. Sekretessen gäller oavsett i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet en uppgift förekommer, och gäller alltså även för uppgifter som Försvarets radioanstalt rapporterat till de brottsbekämpande myndigheterna. Uppgifterna kan i stor utsträckning omfattas även av förundersökningssekretess, som trots benämningen i viss mån gäller även utanför förundersökningar, och underrättelsesekretess. Uppgifterna kan vidare omfattas av sekretess till skydd för enskilda. En redogörelse för de sekretessbestämmelser som är aktuella finns i avsnitten 3.4 och 4.5.

De befintliga sekretessbestämmelserna ger ett starkt skydd för uppgifter som Försvarets radioanstalt rapporterat till de brottsbekämpande myndigheterna. Mitt förslag gör därför inte att det behövs några nya bestämmelser i ämnet.

10 Tillsyn

10.1 Inledning

Förslagen i avsnitt 9 innebär att det ska införas en lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Lagen ska innehålla ett förbud mot användning av uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för att utreda brott och en bestämmelse om att de brottsbekämpande myndigheterna ska se till att tillgången till sådana uppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter, varvid det särskilt ska beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott.

I det här avsnittet tar jag ställning till om förslagen gör att det behövs nya regler om tillsyn och hur de reglerna i så fall bör utformas.

10.2 Det bör införas nya regler om tillsyn

Bedömning: Det bör införas bestämmelser om tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den föreslagna lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Bestämmelserna bör inte omfatta övriga brottsbekämpande myndigheters tillämpning av lagen.

Frågan om mina förslag gör att det behövs nya regler om tillsyn måste ställas i förhållande till både försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten.

När det gäller försvarsunderrättelseverksamheten kräver inhämtning genom signalspaning tillstånd från Försvarsunderrättelse-domstolen, som bl.a. ska kontrollera att inhämtningsuppdraget är förenligt med signalspaningsregleringen och att ansökan inte avser

endast en viss fysisk person. Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten kontrollerar signalspaningsverksamheten och granskar bl.a. sökbegrepp, förstöring av uppgifter och rapportering. Inspektionen får besluta att en viss inhämtning ska upphöra eller att en upptagning eller uppteckning av inhämtade uppgifter ska förstöras, om det vid en kontroll kommer fram att inhämtningen inte är förenlig med ett meddelat tillstånd. Inspektionen 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 inhämtningen och behandlingen av inhämtade uppgifter har skett i enlighet med lag. Inom Försvarets radioanstalt finns det också ett integritetsskyddsråd.

Med hänsyn till Försvarsunderrättelsesdomstolens tillståndsprövning och till den kontroll som utövas av Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten och av integritetsskyddsrådet inom Försvarets radioanstalt, gör inte mina förslag att det behövs några nya regler om tillsyn över försvarsunderrättelseverksamheten för att garantera t.ex. att signalspaning inte sker i brottsutredande syfte eller att uppgifter från signalspaning inte rapporteras avseende förhållanden som saknar betydelse från försvarsunderrättelse-synpunkt.

När det gäller den brottsbekämpande verksamheten bör en utgångspunkt vara att den omständigheten att det införs bestämmelser om hur ett visst slags uppgifter får användas i verksamheten inte i sig gör att det också bör införas nya regler om tillsyn.

Något som måste beaktas här är emellertid att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten får inrikta signalspaning. De uppgifter som hämtas in genom signalspaningen kan ha betydelse för utredning om brott men ska inte få användas för det ändamålet. Det är av grundläggande betydelse att förbudet mot användningen följs, eftersom gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten bärs upp av bl.a. integritets- och rättssäkerhetsskäl. Förbudet bör vidare vara förenat med ett skydd mot en felaktig rättstillämpning särskilt eftersom det även omfattar uppgifter till fördel för misstänkta. För att säkerställa allmänhetens förtroende och regel efterlevnaden, bör det därför införas bestämmelser om tillsyn över

Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den föreslagna lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.

Övriga brottsbekämpande myndigheter får inte inrikta signalspaning. De tar därför emot underrättelser från Försvarets radioanstalt antingen i en betydligt mindre omfattning än polisen, eller inte alls. Enligt den information som lämnats till mig ska det med den nuvarande regeltillämpningen vidare inte ha förekommit att en rapportering till de aktuella myndigheterna har hindrats av en pågående förundersökning, och mina förslag medför därför sannolikt inte att de annat än i undantagsfall kommer att delges uppgifter parallellt med pågående förundersökningar. Mot den här bakgrunden är behovet av tillsyn klart svagare än när det gäller polisen. Det gäller även beträffande åklagarmyndigheterna, bl.a. eftersom det inte kommer att finnas några rimliga skäl för polisen att sprida uppgifter som inte får användas för att utreda brott till åklagaren i hans eller hennes roll som förundersökningsledare.

Förutom det svagare behovet av tillsyn bör det beaktas att det finns praktiska fördelar med att inte göra kretsen av tillsynsobjekt för stor. Sammantaget finns det därför inte tillräckliga skäl för att låta de nya bestämmelserna om tillsyn omfatta några andra brottsbekämpande myndigheter än Säkerhetspolisens och Polismyndigheten.

10.3 Reglernas utformning

Förslag: Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den föreslagna 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.

Uppgiften att utöva tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den föreslagna lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott motiverar inte att det skapas ett nytt tillsynsorgan. Frågan blir därför vilket befintligt organ som bör ges det nya tillsynsuppdraget. De myndigheter som kan vara aktuella är främst Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden

och Datainspektionen. Det framstår däremot inte som lämpligt att ge uppgiften till ett organ, t.ex. Statens inspektion för försvarsunder-rättelseverksamheten, som i dag inte utövar tillsyn över den brottsbekämpande verksamheten.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet. Nämnden utövar också tillsyn över personuppgiftsbehandling inom bl.a. polisens brottsbekämpande verksamhet. Nämndens tillsyn ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet som omfattas av tillsynen bedrivs i enlighet med lag eller annan författning (1 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet).

Datainspektionen utövar tillsyn över all behandling av personuppgifter, så länge ansvaret inte uttryckligen har anförtrotts någon annan myndighet. Uppdraget regleras i förordningen med instruktion för Datainspektionen. Tillsynen omfattar personuppgiftsbehandling inom bl.a. polisens brottsbekämpande verksamhet.

Både Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Datainspektionen utövar alltså tillsyn över polisen. Nämndens tillsyn omfattar även andra inslag i brottsbekämpningen än personuppgiftsbehandling, framför allt användningen av hemliga tvångsmedel. I det ingår bl.a. tillsyn över hanteringen av överskottsinformation. Med hänsyn till myndigheternas nuvarande uppdrag ligger det närmare till hands att ge det nya tillsynsuppdraget till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden än till Datainspektionen. Nämnden och dess personal har också stor vana av att hantera särskilt känslig information. Nämnden bör därför ges i uppdrag att utöva tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den föreslagna lagen. Tillsynen bör omfatta tillämpningen av både förbudet mot användning av uppgifter för utredning av brott och bestämmelsen om begränsning av tillgången till uppgifter.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva sin 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 använder huvudsakligen en s.k. tematisk tillsynsmodell, som innebär att den analyserar gällande författningar och interna föreskrifter och riktlinjer samt därefter

undersöker rutiner och praktisk tillämpning (se Heuman och Melander Tell i Svensk Juristtidning 2013 s. 502). 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 avhjälps (2 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet).

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bör utöva även sitt nya tillsynsuppdrag enligt de grundläggande bestämmelser som tas upp ovan. Hur tillsynen ska utövas inom de ramarna avgörs, liksom annars, bäst av nämnden. Ett sätt för nämnden att skaffa en utgångspunkt för en granskning kan vara att begära uppgifter om vilka företeelser som den granskade myndigheten inriktat signalspaning mot och om vilka förundersökningar som gäller företeelser som berörs av signalspaningen. Frågor kan därefter ställas om t.ex. logguppföljningar och behörighetsinskränkningar för de som arbetat med förundersökningarna.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden är skyldig att på begäran av en enskild kontrollera om han eller hon har utsatts för sådana tvångsmedel eller varit föremål för sådan personuppgiftsbehandling som nämnden har tillsyn över och om användningen av tvångsmedel och därmed sammanhängande verksamhet eller behandlingen av personuppgifter har skett i enlighet med lag eller annan författning (3 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). En fråga är om nämnden bör ha någon motsvarande skyldighet inom ramen för sitt nya tillsynsuppdrag.

Som framgår ovan har den enskilde en 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). Dessutom har den enskilde alltså en rätt att hos Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden begära en kontroll av personuppgiftsbehandling i bl.a. polisens brottsbekämpande verksamhet. Med hänsyn till de nu nämnda rättigheterna framstår det inte som motiverat att införa någon ny skyldighet för nämnden att på begäran av enskilda utföra kontroller av något slag. För att det klart ska framgå att någon sådan skyldighet inte gäller, bör 3 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet justeras något.

I övrigt bör samma regler gälla som för den tillsyn som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar i dag. Det innebär t.ex. att nämnden kommer att ha rätt att få de uppgifter och det biträde som nämnden begär av Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Regleringen omfattar alla uppgifter och handlingar som nämnden bedömer behövs för tillsynen. När det gäller biträde kan det bestå i att tillsynsobjekten gör lokaler, arkiv, register och andra databaser som omfattas av ett tillsynsärende tillgängliga för nämnden (se prop. 2006/07:133 s. 68 f. och s. 82). Även domstolar samt förvaltningsmyndigheter som inte omfattas av tillsynen kommer att vara skyldiga att lämna nämnden de uppgifter som den begär (4 § lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet). Dessutom kommer nämnden att vara skyldig att göra en anmälan till Åklagarmyndigheten eller en annan behörig myndighet om nämnden i sin verksamhet uppmärksammar förhållanden som kan utgöra brott (20 § förordningen [2007:1141] med instruktion för Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden). Slutligen kommer sekretess att gälla för uppgifter som nämnden tar emot från myndigheter, i samma omfattning som sekretess gäller hos de myndigheterna (42 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen).

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2019.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Förslagen i promemorian är angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 juli 2019.

Den föreslagna lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott kommer, i enlighet med vad som i allmänhet gäller för regler av det aktuella slaget, att gälla även för uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat innan lagen trätt i kraft. Inte heller sådana uppgifter kommer alltså att få användas för att utreda brott eller få spridas fritt hos de brottsbekämpande myndigheterna. Det förhållandet bör inte ändras genom några övergångsbestämmelser.

De föreslagna bestämmelserna om tillsyn innebär att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens 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.

12 Konsekvenser

Bedömning: Förslagen medför vissa ökade kostnader.

Förslag: Kostnaderna ska finansieras genom omfördelningar inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Ekonomiska konsekvenser

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.

Eventuella kostnadsökningar för de brottsbekämpande myndigheterna och Försvarets radioanstalt bedöms mot den här bakgrunden kunna finansieras inom ramarna för befintliga anslag. Min bedömning, som delas av Försvarsunderrättelsedomstolen, är att förslagen inte heller medför att Försvarsunderrättelsedomstolen behöver mer resurser för sin tillståndsprövning.

Även om signalspaning i tråd innebär vissa löpande kostnader för operatörer (se prop. 2006/07:63 s. 128 f.) leder mina förslag inte till någon ökning av de kostnaderna.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska utöva tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den föreslagna lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Nämnden har bedömt att den kommer att behöva förstärka sitt kansli som en följd av sin nya uppgift, och har uppskattat

kostnaderna för det till 2 miljoner kr per år, motsvarande två årsarbetskrafter.

Jag instämmer i Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens bedömning att en effektiv tillsyn förutsätter att nämnden förstärker sitt kansli. Det framstår som rimligt att tillsynen i vart fall inledningsvis kommer att vara resurskrävande. Jag delar därför nämndens bedömning av kostnaderna.

Det är inte rimligt att kostnaderna ska finansieras inom ramarna för Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens befintliga anslag. Förslagen medför visserligen inte några kostnadsbesparingar för polisen i form av t.ex. minskade personalkostnader. Förslagen medför dock verksamhetsvinster för polisen, och kostnaderna bör därför finansieras genom omfördelningar från Säkerhetspolisen och Polismyndigheten (halva det aktuella beloppet vardera) till Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Förslagen påverkar inte kostnaderna eller intäkterna för kommuner eller landsting.

Andra konsekvenser

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 9.3).

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 företag. Förslagen har inte heller någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

13 Författningskommentar

13.1 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 reglerar användningen av uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat i enlighet med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Paragrafen behandlas i avsnitten 9.2–9.5.

Paragrafen gäller hos de brottsbekämpande myndigheterna. I den kretsen ingår för närvarande Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Bland de myndigheterna är Polismyndigheten och Säkerhetspolisen de primära mottagarna av underrättelser från Försvarets radioanstalt. Paragrafen är därför av betydelse främst hos polisen och åklagarmyndigheterna.

Paragrafen avser uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt. 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.

Enligt paragrafen får de aktuella uppgifterna över huvud taget inte användas för att utreda brott. Det betyder att uppgifterna varken får användas för att inleda (eller återuppta) en förundersökning eller för att berika materialet i en pågående förundersökning, t.ex. för att besluta om eller ansöka om tillstånd till ett straffprocessuellt tvångsmedel.

Utän att det uttryckligen framgår gäller att uppgifterna får användas på ett sätt som inte träffas av begränsningsregeln, t.ex. i underrättelseverksamhet eller för att förhindra förestående brott.

Förbudet i paragrafen medför att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten framöver kommer att kunna inrikta signalspaning och, liksom övriga brottsbekämpande myndigheter, ta emot underrättelser från Försvarets radioanstalt parallellt med pågående förundersökningar.

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 9.6.

Enligt paragrafen ska de brottsbekämpande myndigheterna (när det gäller vilka myndigheter det rör sig om, se kommentaren till 1 §) se till att tillgången till de aktuella uppgifterna 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 får ha tillgång till dem. Enligt paragrafen ska det särskilt beaktas att uppgifterna inte får användas för att utreda brott. För att den som arbetar med utredning om brott ska kunna anses behöva ha tillgång till uppgifterna, bör han eller hon därför 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 även av andra regler, t.ex. bestämmelser om behandling av personuppgifter eller bestämmelser om säkerhetsskydd.

Tillsyn

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

Paragrafen är en upplysningsbestämmelse och anger att bestämmelser om tillsyn finns i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

Den nya lagen börjar att gälla den 1 juli 2019. Lagen gäller även för uppgifter i underrättelser som Försvarets radioanstalt rapporterat innan lagen trätt i kraft. Frågan behandlas i avsnitt 11.

13.2 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 (2018:000) och lagen (2018:000) 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 (2018:000).

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 utövar tillsyn över.

I *tredje stycket*, som är nytt, anges att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten ska utöva tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av den föreslagna 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 integritetsskyddsmyndighetens nya tillsyn ska syfta till att säkerställa att den aktuella verksamheten bedrivs i enlighet med lag eller annan författning.

Ändringarna behandlas i avsnitten 10.2 och 10.3.

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 grundad.

Paragrafen reglerar Säkerhets- och integritetsskyddsmyndighetens 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 författningsskyldig.

I *första stycket* görs två tillägg som inte innebär någon ändring i sak men klargör att nämnden inte har någon liknande skyldighet inom ramen för sin tillsyn över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av den föreslagna lagen om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Frågan behandlas i avsnitt 10.3.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

De nya bestämmelserna börjar att gälla den 1 juli 2019 och avser verksamhet som bedrivits efter ikraftträdandet. Frågan behandlas i avsnitt 11.

Uppdrag att utreda polisens tillgång till underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Ju 2017:N)

Bakgrund

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

Signalspaning är en inhämtningsmetod i försvarsunderrättelseverksamheten. Av 1 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet följer att signalspaning endast får bedrivas för att kartlägga vissa, i lagen särskilt uppräknade, företeelser. Det rör sig bl.a. om 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.

Inriktning av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får endast anges av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten. Signalspaningen genomförs av Försvarets radioanstalt som rapporterar underrättelser till berörda myndigheter, t.ex. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Inhämtning genom signalspaning kräver tillstånd av Försvarsunderrättelsedomstolen.

Försvarsunderrättelseverksamheten omgärdas av sträng sekretess. Exempel på hemliga uppgifter som rör Försvarets radioanstalt

är uppgifter som avser myndighetens inriktning, metoder, förmåga, underrättelser och samverkan. En stor mängd av uppgifterna är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet och ett röjande av dem skulle skada landets försvar eller på annat sätt vålla fara för rikets säkerhet. Dessa uppgifter omfattas av försvarssekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Ett stort antal uppgifter omfattas också av utrikessekretess enligt 15 kap. 1 § samma lag.

Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten kontrollerar att lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet följs och granskar, såvitt avser Försvarets radioanstalt, även behandlingen av uppgifter enligt lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. Säkerhets- och integritetsskydds-nämnden utövar tillsyn över den behandling av personuppgifter enligt bl.a. polisdatalagen (2010:361) som utförs av Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Datainspektionen har ett övergripande ansvar för samtliga myndigheters behandling av personuppgifter.

Enligt den överenskommelse om åtgärder mot terrorism som Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna ingick den 7 juni 2017 bör det göras en utredning av en ordning där underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kan tas emot parallellt med en pågående förundersökning. Enligt överenskommelsen ska regelverket samtidigt tydliggöra att dessa underrättelser inte får användas i förundersökning. I samband med översynen ska det även analyseras om nuvarande regler för tillsyn är tillräckliga och om det finns tillräcklig kapacitet för den förhandsprövning som görs.

Behovet av en utredning

När Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen (numera Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten) gavs en rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet bedömde regeringen att det inte finns något hinder mot att det vidtas åtgärder inom försvarsunderrättelseverksamheten för att hämta in underrättelser som kan delges polisen inom ramen för dess underrättelseverksam-

het. Regeringen angav samtidigt bl.a. att signalspaning inte får användas i syfte att utreda begångna brott och att inriktning av signalspaning inte får ske inom ramen för förundersökningar. (Se prop. 2011/12:179 s. 17 ff.)

Regeringen har angett att det av de grundläggande principer som gäller för gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet framgår att signalspaning i försvarsunderrättelsesyfte inte får bedrivas kring en företeelse om vilken förundersökning pågår (se prop. 2006/07:63 s. 108). Försvarets radioanstalts tolkning av principerna är att rapportering av underrättelser inte får ske till en brottsbekämpande myndighet avseende en företeelse om vilken förundersökning pågår. Enligt myndighetens tolkning finns det däremot inte något hinder mot att signalspaning bedrivs kring företeelsen, så länge övriga förutsättningar rörande inriktning och tillstånd är uppfyllda. Rapportering kan dock endast ske till andra berörda myndigheter än den brottsbekämpande myndighet inom vars ansvarsområde förundersökningen bedrivs. (Se Försvarets radioanstalts remissyttrande över betänkandet Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor [SOU 2015:63].)

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är en avgörande källa för att ge polisen underrättelser om utländska förhållanden. Säkerhetspolisen är beroende av underrättelserna bl.a. för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka terrorism medan Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten behöver underrättelserna för att kunna fullgöra sitt uppdrag avseende annan allvarlig brottslighet som kan hota grundläggande samhällsintressen.

Särskilt för Sveriges förmåga att möta hotet från den internationella terrorismen är det problematiskt att polisens tillgång till underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet begränsas på det sätt som beskrivs ovan. Problemet kommer att växa om det kriminaliserade området utökas, t.ex. om det – vilket övervägs av en utredare – införs ett straffansvar för deltagande i terroristorganisationer. Det finns därför ett behov av en utredning.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att föreslå författningsändringar som möjliggör att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten delges 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. Förslaget ska innehålla den begränsningen att underrättelserna inte får användas i förundersökningar.

Utredaren ges också i uppdrag att utifrån sitt förslag analysera om nuvarande regler om tillsyn är tillräckliga.

Utredningsarbetet

Utredaren ska biträdas av en referensgrupp och ska hämta in synpunkter och upplysningar från Försvarets radioanstalt, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och andra myndigheter som kan vara berörda av de aktuella frågorna.

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenser av förslagen. En fråga som ska uppmärksammas är om förslagen kan medföra att Försvarsunderrättelsesdomstolen behöver mer resurser för sin tillståndsprövning. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur de ska finansieras.

Redovisning

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018.