



Justitiedepartementet  
Enhetens för polisfrågor samt allmän  
ordning och säkerhet  
103 33 STOCKHOLM

## Åklagarmyndighetens synpunkter på gränsdragningen för polisiär signalspaning; Syften och förutsättningar

### *Syften*

Polisen har vid många tillfällen påtalat behovet av att få del i den information som FRA inhämtar. Enligt Säkerhetspolisen är sådan inhämtning en förutsättning för att de ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Även Rikskriminalpolisen har framfört att signalspaningsinformationen är av stort värde för dess underrättelseverksamhet. Såväl Säkerhetspolisen som Rikskriminalpolisen har fram till den 1 december 2009 möjlighet att närmare inrikta FRA:s verksamhet. Därefter kommer inriktningsrätten att förbehållas regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten.

Signalspaningsinformation ingår nu i polisens underrättelseverksamhet och har därmed inte omedelbar betydelse för utredningen av enskilda brott. Ett fungerande underrättelsearbete kan emellertid ha stor betydelse för att brottsutredningar överhuvudtaget kommer till stånd. I många fall, framför allt på Säkerhetspolisens område, är informationen från signalspaningen avgörande för den brottsutredande verksamheten. Signalspaningsinformation kan även i andra fall ha avgörande betydelse för att ett effektivt förundersökningsarbete ska kunna bedrivas. Åklagarmyndigheten anser därför att Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen även fortsättningsvis, i underrättelseverksamheten, måste ha tillgång till signalspaningsinformation.

### *Förutsättningar*

Underrättelseinhämtning genom signalspaning bör på samma sätt som tidigare begränsas till information kring den allra grövsta brottsligheten. I betänkandet föreslås en ändamålskatalog som huvudsakligen träffar de områden där polisen kan ha behov av signalspaning. Under punkten två i den föreslagna ändamålskatalogen anges att tillstånd kan meddelas för signalspaning avseende hot mot rikets säkerhet. Någon närmare redogörelse för vad som därmed avses har inte redovisats men en rimlig tolkning är att punkten hänvisar till de brott som återfinns i 19 kapitlet brottsbalken. Det kan vidare vara av intresse att utreda om ändamålskatalogen även borde omfatta information om yttre hot mot samhällets infrastruktur, t.ex. genom allvarliga dataintrång och cyberattacker.

I sammanhanget kan också en jämförelse med de ändamålsbegränsningar som gäller för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamheten vara av värde.

Det saknas anledning att ställa krav på minimipåföljd för att få tillstånd att inhämta signalspaningsinformation eftersom signalspaning bara ska användas avseende den grövsta brottsligheten. Enligt den föreslagna ändamålskatalogen är det, med undantag för vissa s.k. Säpo-brott, enbart fråga om sådan brottslighet där de föreskrivna påföljderna ligger över två år. Det gäller även den ändamålskatalog som används inom försvarsunderrättelseverksamheten. Straffskalebegränsningen innebär att en bedömning av en framtida påföljd ska göras med utgångspunkt från ett underrättelse- eller spaningsuppdrag. En sådan bedömning riskerar att bli spekulativ och därmed inte materiellt värdefull.

Det är ofrånkomligt att den framtida signalspaningen kommer att fånga upp information som saknar betydelse för den verksamhet som inhämtningen avsett. Denna s.k. överskottsinformation kan emellertid innehålla uppgifter om brott. Uppgifterna behöver inte avse särskilt allvarlig brottslighet. Det kan framstå som helt oproportionerligt att lägga uppgifter som framkommit genom signalspaning till grund för att bekämpa sådan brottslighet. Myndigheternas hantering av överskottsinformation kan därför vara av väsentlig betydelse för allmänhetens inställning till polisens tillgång till signalspaning. Enligt Åklagarmyndighetens uppfattning finns det anledning att överväga om denna hantering ska regleras på ett tydligare sätt än vad utredaren föreslår. I det sammanhanget kan en straffvärdesgräns vara av betydelse vilket också till viss del överensstämmer med utredarens överväganden (betänkandet s. 170). Signalspaning ska naturligtvis inte användas för att beivra annat än mycket allvarlig brottslighet oavsett åtgärden används i underrättelseverksamhet eller brottsutredning.

Åklagarmyndigheten delar utredarens uppfattning om att luftburen trafik i ett historiskt perspektiv ansetts som mindre integritetskränkande än teletrafik i tråd. I dag kan dock samma trafik gå i såväl eter som i tråd och det kan därmed inte säkert sägas att eterburen trafik är mindre integritetskränkande. Det är inte heller möjligt för den enskilde att styra teletrafiken i det globala telenätet. Lagstiftningen bör därför vara teknikneutral vilket också motsvarar lagstiftarens tidigare intentioner. Åklagarmyndigheten ser inget uppenbart värde av, att för polisens del, särreglera denna fråga i förhållande till vad som gäller för försvarsunderrättelseverksamheten. Enligt lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet görs ingen skillnad för den inhämtning som sker i eter respektive tråd.

#### *Underrättelseverksamhet parallellt med förundersökning*

Underrättelseinhämtning via signalspaning bör kunna fortgå även då förundersökning inletts avseende samma fenomen. Det är inte rimligt att polisens möjlighet att bedriva underrättelseverksamhet försämras då

misstankarna om brottslig verksamhet är tillräckligt starka för att förundersökning ska inledas. Förundersökningen i sig medför faktiskt att större integritetsintrång kan tillåtas eftersom tvångsmedlen då finns tillgängliga.

Åklagarmyndigheten anser däremot inte att information som inhämtats i underrättelsesyrfte regelmässigt ska ingå i förundersökningsmaterialet bara för att förundersökning pågår avseende samma fenomen. Enligt 23 kap. 2 § rättegångsbalken ska det under förundersökningen utredas vem som skäligen kan misstänkas för brottet och om det finns tillräckliga skäl för åtal mot denne. Av samma lagrum framgår att målet ska beredas så att bevisningen vid huvudförhandlingen kan förebringas i ett sammanhang. Informationsinhämtning under förundersökning sker i syfte att nå bevisning om de förhållanden som förundersökningen rör. Den signalspaningsinhämtning som då kan efterfrågas kommer sannolikt att styras av mer preciserade sökbegrepp än underrättelseinhämtning som generellt sett har ett vidare syfte. Det förslag som utredaren presenterat löser därför inte polisens behov av att i sin underrättelseverksamhet kunna ta del av signalspaningsinformation under det att förundersökning pågår angående samma fenomen.

Som nämnts ovan bör inte underrättelseinformation regelmässigt ingå i förundersökningar. Det kan däremot finnas intresse av att i vissa fall föra in uppgifter som inhämtats genom signalspaning i en pågående förundersökning. Om uppgiften inhämtats av en nationell myndighet bör denna ha rätt att ställa upp begränsningar för hur uppgiften används på det sätt som gäller för de uppgifter som träffas av förbehåll från annan stat.

Det kan antas att en överflyttning av signalspaningsinformation bara kommer ifråga i ett fåtal ärenden. I dessa ärenden kan informationen dock vara av avgörande betydelse för den fortsatta utredningen. De förundersökningar som kan beröras leds regelmässigt av åklagare. Enligt vår mening är det därför nödvändigt att åklagaren i egenskap av förundersökningsledare bestämmer vad som faktiskt flyttas över till förundersökningen. Åklagaren ansvarar för att utredningarna bedrivs effektivt och har genom objektivitetskravet i 23 kap 4 § rättegångsbalken en skyldighet att även tillvarata uppgifter som talar till den misstänktes förmån.

Utredaren har tagit upp frågan om förbehållsregler avseende svenska myndigheters underrättelseinhämtning skulle kunna underlätta det nationella samarbetet. Sådana förbehållsregler är vanligt förekommande i det internationella underrättelseutbytet. Enligt 3 § lagen (2000:343) om polisiärt samarbete ska svenska myndigheter följa villkor om nyttjandebegränsningar som annan stat uppställt för sin information. Motsvarande begränsningar gäller enligt lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. Utredaren har inte berört frågan om denna regel kan tillämpas även på upplysningar som ska användas i underrättelseverksamhet om brott och som överlämnas till annan svensk myndighet än polisen. FRA har dock vid flera tillfällen uppgett

att en pågående förundersökning hindrar deras möjligheter att överlämna s.k. partnersinformation till polisen. Åklagarmyndigheten drar därmed slutsatsen att FRA anser att det nämnda lagrummets tillämpningsområde inte omfattar partnersinformation som inkommit till dem och kan beröra polisens verksamhet. Såväl tillämpningsområdet för den nuvarande lagstiftningen som behovet av en ny nationell förbehållsregel bör därför utredas närmare.

### *Korta synpunkter på betänkandet*

#### *Ytterligare tvångsmedel*

Åklagarmyndigheten har i och för sig inget att invända mot utredarens förslag om ytterligare tvångsmedel i den brottsutredande verksamheten. Tillgång till signalspaningsinhämtning under förundersökning skulle sannolikt komma att utgöra ett viktigt verktyg i kampen mot den allra grävsta brottsligheten. Antagligen skulle detta leda till en mer effektiv utredningsverksamhet liksom en ökad lagföring avseende den grävsta gränsöverskridande brottsligheten. Åklagarmyndigheten saknar emellertid en utförlig analys av behovet av ytterligare tvångsmedel i den förundersökningsverksamheten.

#### *Förundersökningsreglerna*

Utredaren har inte närmare beaktat hur förslaget överensstämmer med förundersökningsreglerna. Bl.a. framstår förslaget att polisen är sökande även då förundersökning pågår som mycket tveksamt i förhållande till 23 kap. 3 § rättegångsbalken och 1 a § förundersökningskungörelsen. Utredaren har inte heller i övrigt tagit ställning till förslagets eventuella konsekvenser för Åklagarmyndigheten.

#### *Prövande instans*

Förslaget att Länsrätten i Stockholm ska pröva ansökningar om tillstånd till signalspaning väcker också frågor. Risk finns för att praxis för snarlika frågor utvecklas i olika riktning liksom att vissa funktioner behöver dubbleras som t.ex. jourverksamhet och behovet av offentliga biträden. Utredaren har inte lämnat någon närmare motivering till sitt förslag.

#### *Övergången från underrättelse- till bevisinhämtning*

Frågan om polisens underrättelseverksamhet kan komma att påverkas av att signalspaningsinhämtningen övergår från att ske i underrättelse- till bevissyfte har inte belysts närmare.

#### *Det internationella samarbetet*

Förslagets konsekvenser för det internationella underrättelsesamarbetet har inte uppmärksamats särskilt. Åklagarmyndigheten anser inte att det är möjligt att verkställa en avlyssning mot en person som befinner sig utomlands om den berörda staten avslagit en ansökan om rättslig hjälp. Det finns även andra folkrättsliga aspekter på att bedriva brottsutredande signalspaning mot personer som befinner sig i annan stat.

\_\_\_\_\_

Yttrandet har beslutats av undertecknad, riksåklagaren Anders Perklev. Vid handläggningen har chefsåklagaren Tomas Lindstrand, kammaråklagaren Micael Dahlberg och kammaråklagaren Charlotta Tanner (föredragande) deltagit.

Anders Perklev

Charlotta Tanner