

2009-09-30

**Synpunkter från Signalspaningsnämnden med anledning av hearing 2009-09-30
angående förslaget till lag om signalspaning för polisiära behov (SOU 2009:66)**

1. Den signalspaning som betänkandet tar sikte på avser s. k. fjärrspaning i etern som bedrivs mot utländska företeelser från ett begränsat antal platser i landet samt på spaning i tråd. Det som sägs i det följande tar också enbart sikte på dessa typer av signalspaning.

I bl.a. inledningen till betänkandet anförs att det krävs mycket starka skäl för att ge polisen tillgång till signalspaning och att sådan spaning som huvudregel inte bör få ske; vid allvarliga hot mot nationell och internationell säkerhet finns det dock skäl att göra undantag. Enligt utredaren bör det också göras inskränkningar i den hittillsvarande friheten (för polisen) att bedriva signalspaning i etern.

I själva verket innebär förslaget en utvidgning av polisens tillgång till signalspaning i en omfattning som torde ha få motsvarigheter i demokratiska stater. Påståendet att polisen för närvarande kan bedriva signalspaning grundad på principen att etern är fri är inte invändningsfri. Polisen bedriver i dag, såvitt vi känner till, inte någon annan signalspaning än den som sker genom FRA. Den signalspaningen är noga lagreglerad och innebär att **underrättelseinhämtningen endast får avse företeelser på en strategisk nivå**. Det rör sig om yttre hot på denna nivå och **får inte handla om åtgärder som syftar till att lösa uppgifter inom polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet**. Inhämtningen får inte ha någon koppling till en pågående förundersökning. Om inhämtningen syftar till att kartlägga internationell terrorism eller annan grov gränsöverskridande brottslighet måste nivån på brottsligheten vara sådan att den kan hota väsentliga nationella intressen. **En oregrerad signalspaning grundad på principen att etern är fri låter sig inte förena med Europakonventionens artiklar 8 och 13**. Påståendet att utredarens förslag i något avseende innebär en inskränkning i polisens nuvarande befogenheter förefaller av dessa skäl inte korrekt. Mot bakgrunden av det regelverk som nu gäller är det heller inte troligt att tillstånd till signalspaning skulle ha lämnats i exemplet 6 på s. 83 och exemplen 2 och 3 på s. 85 och 86 i betänkandet.

Förslaget gör inte någon åtskillnad mellan spaning i underrättelsesyfte och spaning inom ramen för en förundersökning. När det gäller eterspaning ger förslaget polisen och i synnerhet Säkerhetspolisen långtgående befogenheter. Begränsningen till att det ska röra

SSN

sig om brott med ett minimistraff på två år gör, trots begränsningen, att åtskilliga brott kommer att omfattas. Signalspaning är, till skillnad från det processuella tvångsmedlet televyssning, ett trubbigt instrument vilket gör att mängder av kommunikation kommer att avlyssnas inom de syften som utredaren angett. Detta förhållande har även relevans vid bedömningen av värdet av de begränsningar med förebild i tvångsmedelslagstiftningen som föreslås för spaning i kabel. **I själva verket innebär förslaget i denna del att ett nytt tvångsmedel i form av signalspaning ställs till polisens förfogande.**

Det kan ifrågasättas om den vida användning av signalspaning för att avslöja, utreda och förhindra brott som utredaren föreslår stämmer överens med hans direktiv som talar om att kartlägga polisens behov av underrättelseinhämtning avseende utländska förhållanden genom signalspaning. **Ytterligt starka skäl borde krävas för att ge polisen den omfattande tillgång till signalspaning som föreslås. Några sådana skäl har inte redovisats.** Tvärtom anger utredaren att behovet av signalspaning är störst inom polisens underrättelseverksamhet medan det inte har stor betydelse inom den brottsutredande verksamheten (se. t.ex. s. 107 i betänkandet). Detta talar för att polisens tillgång till signalspaning inte bör utökas i någon väsentlig grad i förhållande till nuvarande ordning och att utredaren borde ha nöjt sig med en sådan ambitionsnivå. Ett sådant förhållningssätt ter sig också rimligare mot bakgrund av det motstånd som möjligheten för FRA att spana i kabel väckt hos ansvariga politiker och ett stort antal medborgare.

2. **Utredaren föreslår en särskild lag** som på åtskilliga punkter upprepar vad som framgår av regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2008/09:201).

Upplägget komplicerar regleringen av signalspaningen ytterligare och försvårar överblicken av vad som gäller. Det engagerar också fler myndigheter i hanteringen än vad som är nödvändigt och medför därigenom onödiga kostnader.

Utredarens uppfattning att polisens signalspaning bör ske utan koppling till försvarsunderrättelseverksamhet i en särskild lag (s. 111 ö.) hindras varken av vad som kommit till uttryck i prop. 2008/09:201 eller av utredarens direktiv. Visserligen har utredaren haft i uppdrag att tydliggöra förhållandet mellan signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och motsvarande inhämtning i polisiär verksamhet. **Inget torde hindra att ett sådant tydliggörande sker genom tillägg och ändringar i befintlig eller aviserad lagstiftning.**

Ett mera ändamålsenligt upplägg hade varit att, så som gäller i dag, **reglera polisens tillgång till signalspaning inom ramen för regelverket för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet med de lösningar som där valts för bl.a. tillståndsprovning och kontroll.** För en sådan ordning talar också att signalspaningen ska

bedrivs av FRA som är en myndighet med försvarsunderrättelseverksamhet som huvuduppgift. Viktigast är dock **att frågor om integritetsskydd framförallt hänger samman med hur spaningen får utföras** där tillståndsorganet och kontrollorganet för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet kan förväntas ha **specialistkompetens**.

Tillståndsprövningen och efterhandskontrollen beträffande polisens signalspaning bör därför i likhet med vad som gäller för signalspaning som initierats från annat håll ligga på dessa.

I promemorian ges exempel på ett fåtal situationer där polisen har ett klart behov av att få tillgång till signalspaning i **sin brottsutredande verksamhet (s. 109 y samt s. 126 y o. f)**. Det bör vara möjligt att i de regelverk som styr försvarsunderrättelseverksamhet och signalspaning i särskilda avsnitt klargöra hur polisen får använda motsvarande underrättelseinhämtning i sin verksamhet och då även så precist som möjligt ange att polisen får använda signalspaning i brottsutredande syfte som täcker nämnda exemplifierade fall. En begränsning bör dock göras till brott mot rikets säkerhet med ett minimistraff på minst två år och terroristbrott. I de beskrivna situationerna som avser personer med anknytning till utlandet bör det vara möjligt att precisera sökbegrepp så att mängden överskottsinformation på ett rimligt sätt kan begränsas trots att det rör sig om signalspaning.

Givetvis är det också möjligt, och att föredra framför den nu valda lösningen, att låta den tvångsmedelliknande hantering som föreslås i brottsbekämpande syfte, flyta in i ett fåtal paragrafer under 27 kap. rättegångsbalken medan övriga delar hanteras som tillägg med anknytning till reglerna för försvarsunderrättelseverksamhet.

Mot att särreglera polisens användning av signalspaning i en egen lag talar också att det, mot bakgrund av att även andra myndigheter än polisen snart tappar sina möjligheter att inrikta signalspaning, kan bli aktuellt att lagstiftningsvägen återkomma till dessa myndigheters behov av signalspaning. Det förefaller inte rimligt att hantera dessa behov i särskilda lagar utan enkelheten och klarheten bjuder att en reglering sker inom ramen för reglerna om försvarsunderrättelseverksamhet.

3. Utredarens förslag att av integritetsskäl göra **åtskillnad mellan inhämtning i etern och i tråd** ter sig omotiverat. För den som får sin kommunikation avlyssnad torde det sakna betydelse om det sker på det ena eller andra sättet. Det s.k. globala nätverket och tillfälligheter av olika slag avgör om kommunikation kommer att befordras i tråd eller i etern. **Lagtekniska lösningar bör därför vara teknikneutrala** såsom är fallet med det nämnda förslaget till lag om ändring i lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.
4. I betänkandet görs gällande att **skillnaden mellan tvångsmedlet teleavlyssning och signalspaning** inte är så stor utan närmast terminologisk (se t.ex. s. 51 n o. f, avsnitt 1.2.2 och s. 107 ö). Argumentet används för att motivera att, för det fall förutsättningarna för

teleavlyssning varit uppfyllda, det inte heller inger betänkligheter ur integritetssynpunkt att tillåta signalspaning (s. 128 x). Skillnaden är i själva verket högst avsevärd i alla tänkbara avseenden. Signalspaning som här avses är ett instrument för underrättelseinhämtning rörande företeelser på strategisk nivå. Enligt många initierade bedömare är det den i särklass viktigaste underrättelsekällan för kartläggning av yttre hot på denna nivå. Självfallet är den mängd information som är åtkomlig på detta sätt ofantligt mycket större än den mängd information som kan inhämtas genom tvångsmedlet teleavlyssning och som måste knytas till en viss teleadress med den avgränsning detta innebär (jfr. s. 121 m. o. f).

Mängden överskottsinformation som kan förekomma i samband med signalspaning överstiger därmed vida den som uppkommer i samband med teleavlyssning. Att det vid signalspaning genom sökbegrepp och på annat sätt är nödvändigt att starkt begränsa mängden information innan den kommer under mänskliga ögon förändrar inte detta. Den nedtoning av skillnaden mellan teleavlyssning och signalspaning som återkommande görs i betänkandet får förödande konsekvenser för utredarens ställningstaganden och leder bl.a. till synsättet att tillståndsprövningen är av samma karaktär som provningen av tvångsmedel, och att den kan förläggas till allmän domstol. I själva verket kommer provningen i den detaljerade form med fokus på verkställigheten av signalspaning som föreslås i regeringens nämnda proposition att vara av helt annan karaktär och kräva **kunskaper om bl.a. hotbilder, säkerhetspolitiska prioriteringar, spaningsmetodik och teknik** som är en främmande materia för allmänna domstolar. För att bemästra svårigheterna och uppnå en **integritetssynpunkt säker provning krävs särskild kompetens och erfarenhet** som, vid sidan av **tunga sekretesskäl**, starkt talar för den i propositionen föreslagna lösningen med en specialdomstol och mot den lösning utredaren tänkt sig med en handläggning i allmän förvaltningsdomstol.

5. Förslaget i betänkandet innebär att polisen får befogenhet att lägga vissa underrättelseuppgifter på FRA som endast får besvara ställda frågor och inte lämna något råmaterial vidare till polisen. Detta lyfts fram som en tillfredsställande ordning eftersom polisen inte får tillgång till något överskottsmaterial som kan missbrukas i utredningssammanhang (se bl. a. s. 115 ö och s. 148 y i betänkandet). Synsättet är alltför inskränkt. **Människors integritet påverkas redan då informationen inhämtas, och ur integritetssynpunkt torde sakna betydelse om det är FRA eller polisen som får del av överskottsinformation.**

Signalspaningsnämndens uppfattning är sammanfattningsvis att förslaget, inte minst mot bakgrund av överenskommelsen mellan regeringspartierna och de ståndpunkter som regeringen intagit genom den till riksdagen överlämnade propositionen, inger så stora betänkligheter ur integritetsskyddssynpunkt att det inte kan läggas till grund för vidare lagstiftningsåtgärder.

Mot bakgrund av det som nu anförts kan de i inbjudan till hearing ställda frågorna kortfattat besvaras enligt följande.

Såväl Säkerhetspolisens som den öppna polisens möjligheter att använda signalspaning bör liksom för närvarande, med ett par undantag som nämnden ska återkomma till, begränsas till att avse **underrättelser om företeelser på en övergripande nivå och inte brottsutredning**. Av lag bör framgå för vilka syften polisen får använda signalspaning. Dessa bör för Säkerhetspolisens del svara mot de syften som i förslaget till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet anges under punkterna 3, 4, 5 och 7 samt för den öppna polisens del under punkten 3. I övrigt bör samma begränsningar som gäller för signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet gälla. En klar skiljelinje bör liksom för närvarande gå vid tidpunkten för när en förundersökning inleds, eftersom det efter den tidpunkten tveklöst rör sig om en brottsutredning. Tidpunkten är vidare lätt att avgränsa, och integritetsskäl är starka för att signalspaning med den överskottsinformation som är ofrånkomlig inte ska få användas i en brottsutredning. Det kan också bli svårt att föra in material från signalspaning i en rättegång bl.a. med tanke på de krav på offentlighet och partsinsyn som gäller där.


För Säkerhetspolisens del bör dock **undantag få göras från förbuden att signalspaning inte får ske sedan förundersökning inletts och att spaningen inte får avse enbart en fysisk person**. Dessa undantag tar sikte på de situationer som berörs på sidorna 109 och 126 i betänkandet, men som kan behöva snävas in ytterligare. Det är dels det fallet att pågående spaning inte ska behöva avbrytas, trots att förundersökning inletts, när spaningen kan ge ytterligare information om ett **förestående brott mot rikets säkerhet med ett straffminimum på minst två år eller ett terroristbrott**, dels den situationen att det utomlands finns en för detta slag av brott skäligen misstänkt person och rekvisiten för hemlig teleavlyssning är uppfyllda men ett genomförande inte möjligt. Dessa undantag bör vara relativt enkla att precisera i lagtext, och mängden överskottsinformation som uppkommer vid spaningen bör genom sökbegrepp och på annat sätt kunna begränsas på ett rimligt sätt trots att det rör sig om signalspaning.

Tillståndsförfarandet och kontrollfunktionen bör skötas av samma organ som har dessa uppgifter inom ramen för försvarsunderrättelseverksamhet. Regeringen har valt att föreslå riksdagen att det inrättas särskilda organ med **hög specialistkompetens** för prövning och kontroll av integritetsfrågor rörande signalspaning. Tillståndsorganet inrättas som en domstol och kommer därmed även att kunna integritetspröva signalspaning som inriktas av regeringen och Regeringskansliet på ett oberoende sätt. Det är svårt att se några bärande skäl för att överlåta integritetsprövning av signalspaning till andra organ enbart därför att det rör sig om spaning som initierats av polisen. Förutom de **höga säkerhetskrav** som Försvarsunderrättelsedomstolen och Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamhet kommer att uppfylla, kan de förväntas ha de ingående kunskaper om bl.a. signalspaningsmetodik som krävs för att **integritetsskyddsfrågorna** ska kunna beaktas på ett grannliga sätt t.ex. när det gäller användningen av signalbärare och sökbegrepp. Den av

SSN

regeringen valda lösningen är därför också av integritetsskyddsskäl att föredra framför den som förespråkas i betänkandet.

Dessa synpunkter har lämnats av Signalspaningsnämnden genom ordföranden Runar Viksten och kanslichefen Maria Broms Hagelin efter det att övriga ledamöter i nämnden avstått från att yttra sig och till de förstnämnda överlätit att yttra sig på nämndens vägnar .



Runar Viksten



Maria Broms Hagelin