

**Justitiedepartementet**

*Enheten för polisfrågor samt allmän ordning
och säkerhet*

Rättssakkunnig

Karin Erlingsson

Telefon 08-

Mobil 073-

Telefax 08-4054895

E-post karin.erlingsson@justice.ministry.se

**Protokoll Hearing angående delar av förslagen i
betänkandet Signalspaning för polisiära behov (SOU
2009:66)**

Närvarande:

Agneta Bäcklund	Justitiedepartementet ordförande
Charlotte von Essen	Justitiedepartementet
Karin Erlingsson	Justitiedepartementet protokollförare
Nicklas Englund	Riksdagens ombudsmän
Göran Lambertz	Justitiekanslern
Håkan Rustand	Justitiekanslern
Tomas Lindstrand	Åklagarmyndigheten
Charlotta Tanner	Åklagarmyndigheten
Therese Mattsson	Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen
Henrik Olander	Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen
Anders Danielsson	Säkerhetspolisen
Lars-Åke Johansson	Säkerhetspolisen
Göran Håkansson	Säkerhets- och integritets- skyddsnämnden
Hans-Olof Lindblom	Datainspektionen
Nicklas Hjertonsson	Datainspektionen
Stefan Ryding-Berg	Försvarsmakten
Daniel Ström	Försvarsmakten
Ingvar Åkesson	Försvarets radioanstalt
Michaela Dráb	Försvarets radioanstalt
Marcus Berg	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Ulf Håkansson	Försvarets underrättelsenämnd
Anders Herrström	Försvarets underrättelsenämnd
Runar Viksten	Signalspaningsnämnden
Maria Broms Hagelin	Signalspaningsnämnden
Sven-Peter Ohlsson	Tullverket

Per Westberg
Per Bergstrand
Maria Billing
Åhörare från Regeringskansliet samt Polismetodutredningen

Tullverket
Post- och telestyrelsen
Advokatsamfundet

Agneta Bäcklund inleder mötet och ber om synpunkter på de frågor som anges i inbjudan till hearingen.

Nicklas Englund uppger att han inte avser att lämna några synpunkter utan lyssna till den diskussion som förs vid mötet.

Göran Lambertz uppger följande. Justitiekanslern kan huvudsakligen framföra övergripande synpunkter på förslagen. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen måste få tillgång till viktig information om t.ex. terroristhot från utlandet. Såvitt han kan bedöma förutsätter detta viss möjlighet till signalspaning. Integritetsriskerna måste dock beaktas och behovet måste ställas mot riskerna. Tillstånd till signalspaning ska meddelas endast i fall där behovet och möjligheten att träffa rätt sammantaget överväger riskerna för integriteten.

Charlotta Tanner uppger följande. Det är viktigt för Åklagarmyndigheten att polisen har en väl fungerande underrättelseinhämtning inklusive signalspaning för de grovsta brotten. Ändamålskatalogen stämmer ganska väl överens med det behov som finns. Myndigheten kan se vissa problem när det gäller ändamålet "rikets säkerhet" Det finns ingen anledning att föreskriva en straffskalebegränsning, framförallt eftersom det rör spaningsuppdrag. Vid signalspaning på ett så pass tidigt stadium kan det endast bli spekulerande om vilken typ av brott det kan röra sig. Åklagarmyndigheten ser inte skäl att göra skillnad på eter och tråd. Myndigheten anser att signalspaning ska kunna fortgå även om det finns en förundersökning. Information från signalspaning ska däremot inte regelmässigt föras in i förundersökningen. Signalspaningen bör kunna pågå parallellt. Information bör kunna föras in i vissa fall. Åklagaren bör tillåtas fatta beslut om detta. När det gäller förslaget om att tillåta signalspaning inom ramen för en förundersökning har myndigheten i och för sig inget emot att få ytterligare tvångsmedel. Förslagen har dock inte analyserats tillräckligt. Frågor som behöver analyseras ytterligare är behovet av ytterligare tvångsmedel, förhållandet till förundersökningsreglerna och hur förslagen förhåller sig till folkrätten. Myndigheten anser att vissa av de föreslagna lösningarna är oacceptabla. Utredaren har inte samrått med Åklagarmyndigheten, vilket gör det extra svårt att ta ställning till förslagen.

Therese Mattsson uppger följande. Rikskriminalpolisen är främst intresserad av underrättelseprocessen, vilken inte behandlats tillräckligt i utredningen. Det är viktigt att klara ut delgivningprocessen. Från Rikskriminalpolisens sida hade en delgivningslösning eventuellt varit mer intressant än den föreslagna befogenhetslösningen.

Anders Danielsson uppger följande. Säkerhetspolisens uppdrag är att skydda rikets säkerhet. Inom detta uppdrag har myndigheten ett flertal uppgifter, bl.a. att förhindra och bekämpa terroristbrott. Säkerhetspolisens fullgörande av sitt uppdrag bygger helt på egen förmåga att upptäcka, inhämta, avslöja och bekämpa. I detta arbete använder myndigheten öppna källor, mänskliga källor samt teknisk inhämtning. Myndigheten måste ha verktyg för att bedriva säkerhetsunderrättelseverksamhet, nämligen signalspaning. Detta är mycket viktigt, helt avgörande för att kunna fastställa och avslöja hot, men också för att avföra hot. Om Säkerhetspolisen inte ges tillgång till signalspaning utgör det ett allvarligt men för att lösa dess uppgift.

Anders Erikssons förslag är ett bra försök att lösa de problem som finns även om förslaget inte är fulländat. Säkerhetspolisen är både en säkerhetsunderrättelsetjänst och en brottsutredare. Myndigheten behöver därför ha tillgång till signalspaning även under förundersökning. Utan den möjligheten skulle myndigheten ha möjlighet att signalspana så länge den har väldigt vag information om t.ex. hot mot Sverige. Om mer konkret information framträder slår rättegångsbalken till och då ska myndigheten plötsligt inte få använda signalspaning. Självklart ska det finnas tillräckliga rättssäkerhetsgarantier runt signalspaningen.

Om Säkerhetspolisen inte får tillgång till signalspaning är Sverige det enda land i västvärlden som inte har det. Reciprocitet finns i det internationella samarbetet. Varför skulle andra länder vilja hjälpa Sverige om inte Sverige kan bidra med viss information? Det är statens förmåga man ska tala om, inte om det är Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har befogenheten. Det är också en missuppfattning att inte andra länder skulle ha tillgång till signalspaning under förundersökning. De har dock en annan myndighetsstruktur som innebär att det är en ren säkerhetstjänst som inhämtar informationen och sedan lämnar över den till polisen.

Göran Håkansson uppger följande. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har inte på detta stadium något särskilt att tillföra i sak. Nämnden tillstyrker dock utredningens förslag om att den bör tillföras mer resurser om nämnden ges det uppdrag som föreslås.

Hans-Olof Lindblom och Nicklas Hjertonsson uppger följande. Datainspektionens uppdrag är att värna den personliga integriteten. I det arbetet har myndigheten en tillsynsfunktion över bl.a. polisen och Försvarets radioanstalt.

Vid valet mellan en befogenhetslösning kontra en delgivningslösning kan man konstatera att en befogenhetslösning leder till ett större flöde av uppgifter totalt sett. Vid en delgivningslösning sker inhämtning av uppgifter inom ramen för försvarsunderrättelsetjänsten och överlämnas sedan.

Vid diskussionen om signalspaning inom en förundersökning bör beaktas att det finns vissa tekniska begränsningar när det gäller avgränsning till vissa signalbärare som gör att man kan ifrågasätta om de mängder personuppgifter som kan komma att inhämtas står i proportion till ett enskilt brott.

Behandling av personuppgifter som inhämtas kommer att ske både hos polisen och Försvarets radioanstalt. Det är viktigt att noga undersöka hur bestämmelserna förhåller sig till varandra så att intentionerna överensstämmer med varandra oavsett i vilket skede behandlingen sker.

När det gäller överskottsinformation efterlyses en mer noggrann analys av det totala flödet av information. Vad händer om det inhämtas uppgifter i en förundersökning och det anses att det skulle röja arbetsmetoder att avslöja uppgifterna för en misstänkt eller dennes försvarare, hur kopplar detta till rätten till insyn?

Vid jämförelse mellan hemlig teleavlyssning och signalspaning måste man beakta att det vid signalspaning inhämtas en mycket större mängd information. Detta kräver en noggrann analys vid jämförelse av regler.

Vad gäller kontrollfunktionen föreslås Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden få ett större mandat än vad Försvarsunderrättelsenämnden har beträffande signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Datainspektionen förstår att utredarens motiv är att stärka integritetsskyddet. Det kan dock finnas principiella problem med detta. Det skulle kunna rubba förtroendet för domstolsprövningen.

Utredaren föreslår olika krav för signalspaning i eter och tråd. Datainspektionen anser att man inte gått till botten med om det bör vara samma eller olika regelverk. I denna typ av sammanhang finns en allmän strävan mot teknikneutralitet. Detta förslag är inte teknikneutralt, vilket kan ha betydelse för flödet av personuppgifter och behandlingen av dessa i senare skede.

Stefan Ryding-Berg uppger följande. Försvarsmakten bejaktar signalspaning för polisens behov. Myndighetens utgångspunkt är att det finns ett parallellt system för militära behov. När Försvarets radioanstalt ska utföra spaningen för både militära och polisiära behov kan frågor uppstå om hur man ska prioritera mellan de olika systemen. Vem ska göra denna prioritering? Försvarsmakten förordar två parallella system så långt möjligt. Om systemen sammanförs, t.ex. vad gäller insyn och kontroll, måste risken för en spridningseffekt beaktas.

Ingvar Åkesson uppger följande. Försvarets radioanstalt är en utrikesunderrättelsetjänst och vill också vara det. Uppdraget kommer till uttryck i den lag som styr myndighetens verksamhet. I detta uppdrag kan myndigheten ge ett mycket bra stöd till Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen, vilket också görs idag. Stödet gäller information

om utländska förhållanden, t.ex. terrorister eller grov brottslighet. Myndigheten vill inte syssla med inhemska förhållanden. Det har generellt rått en missuppfattning i debatten om att Försvarets radioanstalt inhämtar information om svenska medborgare. Lagrubriken i Anders Erikssons förslag är därför lugnande, eftersom den anger att signalspaningen bara ska gälla utrikes förhållanden. Innehållet i lagtexten är dock ett annat. Förslaget öppnar för signalspaning mot inhemska förhållanden, vilket inte är möjligt idag. Förslaget innehåller inte begränsningen att spaningen bara får avse utländska förhållanden. De föreslagna 5 och 6 §§ gör det möjligt att signalspana i förundersökning och i vissa inhemska förhållanden i underrättelseverksamhet.

Myndigheten ser en stor insynsproblematik i förundersökningsfallen. Det är ett stort problem för myndigheten om information från signalspaning exponeras för misstänkt och dennes försvarare. Försvarets radioanstalt kan aldrig gå med på att signalspaningsinformation sprids till en bredare krets av personer. En del av denna information kan också härröra från partnersamverkan, vilket skulle kunna skada denna samverkan. Samarbetet med partners i andra länder måste värnas.

Insynsfrågan är inte löst i betänkandet. Det räcker inte heller med att säga att information inte får förekomma i förundersökningar. Om informationen finns är det risk att den kommer till den misstänktes eller försvararens kännedom. Man kan inte gå vidare i detta förrän man löst det problemet.

Det är heller inte ändamålsenligt att ha två system. Myndighetens spaning är mer generell. Det är inte möjligt att dela upp den på två uppdragsgivare.

Marcus Berg uppger att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap följer frågan med intresse men inte har något att tillföra i detta skede.

Ulf Håkansson uppger följande. Försvarets underrättelsenämnd i nuvarande sammansättning är relativt nytillträdd. Nämnden har därför inte haft tillfälle att diskutera förslaget i detalj, utan avvaktar kommande remissförfarande för att lämna synpunkter.

Runar Viksten uppger följande. Signalspaningsnämndens politiskt tillsatta ledamöter avstår från att yttra sig i detta skede och har överlämnat åt ordföranden och kanslichefen att yttra sig på nämndens vägnar. Signalspaningsnämnden motsätter sig förslagen, då de ger polisen alltför stora befogenheter till signalspaning.

Nämnden delar inte uppfattningen att förslaget, såvitt gäller signalspaning i etern, är mer restriktivt än vad som gäller idag. Idag är det ingående reglerat för vilka syften signalspaning får bedrivas i etern. Mot bakgrund av innehållet i artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen kan

talesättet att etern är fri knappast längre anses ha relevans för svensk del.

Signalspaning som underrättelsekälla är typiskt sett av begränsat värde för brottsutredningar, eftersom spaningen gäller företeelser och inte individer. Det bör inte tillåtas att använda signalspaning i en förundersökning bara för att förutsättningarna för hemlig teleavlyssning är uppfyllda. Det är i praktiken ett nytt tvångsmedel som föreslås.

Idag sker signalspaning i underrättelsesyfte. Spaningen gäller yttre hot på en övergripande nivå. Det finns ett behov för polisen i den delen. Svårigheterna uppstår när företeelserna börjar närma sig brottsutredning på individnivå. Det är tveksamt om nämnden skulle ha gett tillstånd till signalspaning i de exempel som anges i betänkandet.

Utöver underrättelseskedet finns ett par situationer när signalspaning borde få ske inom ramen för en förundersökning. Detta bör inte kräva införande av ett nytt tvångsmedel, utan bör kunna regleras inom ramen för regelverket om försvarsunderrättelseverksamheten.

Frågorna i inbjudan till denna hearing kan besvaras på följande sätt. Tillgången till signalspaningsinformation för både öppna polisen och Säkerhetspolisen bör begränsas till företeelser på övergripande nivå och inte gälla information som ska användas i en brottsutredning. Förutsättningarna bör anges i lag och bör för Säkerhetspolisens del motsvaras av den i prop. 2008/09: 201 föreslagna lydelsen av 1 § punkterna 3, 4, 5 och 7 lagen (2008:717) lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. För öppna polisen bör förutsättningarna begränsas till punkten 3 i det angivna förslaget. I övrigt bör samma begränsningar gälla som för försvarsunderrättelseverksamhet. Särskilt viktig är utlandsaspekten. En klar skiljelinje bör gå vid den tidpunkt då förundersökning inleds. Denna tidpunkt är lätt att avgränsa. Det finns starka skäl för att signalspaning inte bör få användas i förundersökning. Det finns också svårigheter att föra in material i en rättegång med tanke på rätten till partsinsyn.

Det finns dock anledning att för Säkerhetspolisens del tillåta signalspaning inom ramen för en förundersökning i vissa undantagssituationer. Dessa situationer är i princip de som nämns i betänkandet på sidorna 109 och 126 men som bör snävas in ytterligare. Exempel 1) En pågående signalspaning bör inte behöva avbrytas när förundersökning inletts om spaningen kan ge information om ett förestående brott mot rikets säkerhet, med visst straffminimum, eller ett terroristbrott. Exempel 2) Utomlands finns en skäligen misstänkt person för samma slags brott och rekvisiten för hemlig teleavlyssning är uppfyllda men åtgärden inte praktiskt genomförbar. Mängden överskottsinformation bör genom sökbegrepp och på annat sätt kunna begränsas på ett rimligt sätt i dessa fall.

Det är självklart att tillståndsprovningen och kontrollfunktionen för polisens signalspaning bör skötas i samma ordning som gäller för försvarsunderrättelseverksamheten. Dessa organ kan förväntas ha de kunskaper och uppfylla de höga säkerhetskrav som ställs. När man valt denna ordning för försvarsunderrättelseverksamheten finns det inget som motiverar att man väljer en annan lösning för polisens del. Denna lösning är också att föredra av integritetsskyddsskäl.

Sven-Peter Ohlsson och Per Westberg uppger följande. Tullverket har ett uppdrag på ickespridningsområdet. På detta område har ett mycket nära samarbete funnits i flera år mellan många myndigheter. Att inte kunna lämna inriktningar innebär en stor informationsförlust för Tullverket. Tullverket har också ett ansvar för att kontrollera in- och utförsel av varor och bekämpa organiserad brottslighet. Om myndigheten inte ges samma befogenheter som polisen har den svårt att uppfylla sitt uppdrag. Signalspaningen är en viktig källa i underrättelsearbetet. Man har ingen tillgång till information när det gäller förundersökning.

Per Bergstrand pekar på att man får tillgång till potentiellt oerhört mycket mer överskottsinformation vid signalspaning än vid andra tvångsmedel. Detta framkommer inte tillräckligt tydligt i utredningen. På s. 162 fi utredningen diskuteras alternativet att låta rådgivningen över signalbärarna tillkomma teleoperatörerna. Det bör beaktas att en sådan modell skulle vara betydligt mer kostnadskrävande.

Maria Billing uppger följande. Advokatsamfundet har i flera fall framfört kritik mot processen vid framtagandet av lagstiftningen om signalspaning. Samfundet anser generellt att lagstiftningen borde bli föremål för en sammanhållen och gemensam utredning, helst med parlamentariska inslag.

Det nu aktuella betänkandet innebär ett ytterligare problem för lagstiftaren. Utredaren har enligt samfundets mening gått utöver direktiven. Förslagen innebär att ett nytt straffprocessuellt tvångsmedel skulle införas i brottsutredande syfte. Förslaget går emot både riksdagens tillkännagivande och regeringens politiska överenskommelse. Skillnaderna mellan förundersökning och underrättelseverksamhet behöver klargöras. Mot den bakgrunden avstyrker samfundet förslagen.

Samfundet medger att det är olyckligt att Säkerhetspolisen ska vara betagen möjligheten att få underrättelser om utrikes förhållanden från Försvarets radioanstalt. Om Försvarets radioanstalt vid signalspaning på uppdrag från en annan myndighet får information om utländska förhållanden som rör Säkerhetspolisens kärnverksamhet anser samfundet att denna information ska kunna delges Säkerhetspolisen.

Många frågor som behandlas i betänkandet behöver övervägas ytterligare, bl.a. insynsproblematiken. Om information som härrör från signalspaning ska läggas till grund för en brottsutredning kan informationen inte undanhållas en misstänkt eller dennes försvarare.

Utöver den nu aktuella utredningen bereds för närvarande flera betänkanden som rör polisens arbetsmetoder och informationsinhämtning, såsom Polismetodutredningens delbetänkande och betänkandet Utvärderingen av buggning och preventiva tvångsmedel. I det sistnämnda betänkandet påstås att lagen om preventiv tvångsmedelsanvändning inte använts i särskilt många fall. Den typen av analys behöver utvecklas även beträffande signalspaningen.

Göran Lambertz frågar varför Säkerhetspolisen och Signalspaningsnämnden ger så olika besked om hur vi i Sverige idag använder möjligheterna till signalspaning.

Anders Danielsson uppger följande. Säkerhetspolisen har lämnat all information om hur myndigheten använder signalspaning till Anders Eriksson. Man ska beakta att Signalspaningsnämnden är en ny instans och att dess praxis har påbörjats först i år. Det känns som om det råder en stor förståelse för att Säkerhetspolisen har behov av underrättelser i underrättelsesyfte. Från den 1 december i år är Säkerhetspolisen totalt avstängd från tillgång till Signalspaning. Det blir nattsvart för Säkerhetspolisens del. Detta är allvarligt.

Ingvar Åkesson uppger följande. Helt nattsvart ska det inte behöva bli. Försvarets radioanstalt kan överlämna information som man har fått via inriktningar från Försvarsmakten, regeringen, m.fl. Problemet är att Säkerhetspolisen inte kan inrikta eller göra inspel när det gäller sökparametrar m.m. Det dynamiska samarbete som har utvecklats under lång tid och som har gett bra resultat upphör. Försvarets radioanstalt får också frågor utomlands ifrån om vad det är som händer i Sverige och hur man ska lösa situationen. Om förslaget hade varit lite mer modest och reglerat i stort sett det som gäller idag hade det kanske varit lite enklare.

Daniel Ström förtydligar, i anslutning till Försvarsmaktens tidigare inlägg, att när Försvarsmakten talar om parallella system utgår man ifrån det förslag som ligger med den ganska vidsträckta utformning det har. Där kan man se vissa komplikationer, eftersom signalspaning för polisens behov är helt väsensskild från försvarsunderrättelseverksamheten.

Agneta Bäcklund sammanfattar dagens diskussion. Hon uppger att de närvarande har möjlighet att inkomma med sina synpunkter skriftligen senast den 9 oktober och att frågan därefter bereds vidare inom Regeringskansliet.

Vid protokollet

Karin Erlingsson