

Datum
2009-02-26

AD 000-14276-08

Försvarsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande över promemorian Förstärkt integritetsskydd vid signalspaning (Ds 2008:xx)

De förslag som redovisas i promemorian har sin grund i vad riksdagen tidigare tillkännagivit i samband med slutbehandlingen av regeringens proposition En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (prop. 2006/07:63) och den överenskommelse som träffats mellan de partier som ingår i regeringen. Förslagen är välkomna eftersom de stärker integritetsskyddet jämfört med den lagstiftning som trätt i kraft den 1 januari 2009.

Av den politiska överenskommelsen framgår att en utredning ska tillsättas för att se över polisens och Säkerhetspolisens behov av signalspaning. Säkerhetspolisen välkomnar den utredning som numera pågår om Säkerhetspolisens behov av signalspaning. I avvaktan på utredningens förslag yttrar sig Säkerhetspolisen över den aktuella promemorian utan beaktande av det pågående utredningsarbetet. Säkerhetspolisen har därvid synpunkter på hur förslagen utformats i promemorian och på att konsekvenserna av förslagen inte närmare redovisats.

Sammanfattningsvis medför förslagen

- att Säkerhetspolisen i vissa fall kan komma att förlora sin förmåga att identifiera förestående brott och därigenom att anpassa sina brottsförebyggande åtgärder efter den hotbild som finns mot de personer eller företeelser som Säkerhetspolisen ska skydda,
- att såväl andra myndigheter som regeringen får sämre underlag för sina beslut, samt

Datum
2009-02-26

AD 000-14276-08

- att intentionerna att förstärka integritetsskyddet inte i alla avseenden omhändertagits på bästa sätt genom förslagen i promemorian.

Begränsningen av inriktande myndigheter

Av den politiska överenskommelsen framgår att FRA endast får bedriva signalspaning på beställning av regeringen, Regeringskansliet och Försvarmakten.

Etern har sedan länge ansetts fri. Polisen har också haft tillgång till signalspaning i etern sedan, i vart fall, tidigt 1940-tal. Signalspaning är således i sig inte på något sätt en ny inhämtningsmetod. Det som tillkommer genom lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet är att signalspaningen även omfattar trådburen kommunikation.

Även om Säkerhetspolisen utgör en del av den svenska polisen är myndigheten också Sveriges civila säkerhetstjänst. Tyngdpunkten i Säkerhetspolisens uppdrag ligger **därför** på att skydda den centrala statsledningen, bedriva säkerhetsskyddsarbete samt i övrigt att förebygga och förhindra brott mot rikets säkerhet och terroristbrott. Uppdraget förutsätter att Säkerhetspolisen kan anpassa sin verksamhet utifrån den hotbild som finns mot de personer eller företeelser som Säkerhetspolisen ska skydda mot brottsliga angrepp. Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet lägger grunden för hotbilda-bedomningarna och därigenom det brottsförebyggande arbetet.

Många av de brott som Säkerhetspolisen ska förebygga och förhindra har sitt ursprung i det som lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet benämner "utländska förhållanden". Även om Säkerhetspolisen och försvarsunderrättelsemyndigheterna har olika uppgifter, och Säkerhetspolisen inte längre kan inrikta signalspaningen, får förslagen i promemorian inte leda till att verksamheterna dessutom isoleras från varandra. Inte minst erfarenheterna från utvärderingen av de amerikanska myndigheternas agerande innan terrorattentaten den 11 september 2001 visar på betydelsen av samverkan mellan myndigheter. Ett framgångsrikt arbete vid Säkerhetspolisen förutsätter en god samverkan med försvarsunderrättelsemyndigheterna och då inte minst med den militära säkerhets- och underrättelsetjänsten.

Underrättelseverksamhet kan beskrivas som ett pussel där uppgifter från signalspaningen sedan länge utgör en viktig del för att ge Säkerhetspolisens kunskap om utländska förhållanden. Signalspaning för detta ändamål är unik och den information som inhämtas kan inte ersättas på annat tillförlitligt sätt.

Genom att Säkerhetspolisen inte kan inrikta signalspaningen får Säkerhetspolisen ett sämre underlag till grund för myndighetens

Datum
2009-02-26

AD 000-14276-08

bedömningar av vilka brottsförebyggande åtgärder som ska vidtas. En konsekvens av detta kan bli att Säkerhetspolisen i vissa fall förlorar förmågan att identifiera förestående brott och därför inte kan anpassa sina åtgärder efter den hotbild som faktiskt finns mot de personer eller företeelser som Säkerhetspolisen ska skydda. En annan konsekvens av förslaget är att den myndighetssamverkan som idag finns i arbetet mot spridning av massförstörelsevapen etc. försvåras.

Terrorism och främmande makts olovliga underrättelseverksamhet mot Sverige är båda exempel på brott som Säkerhetspolisen har till uppgift för att förebygga, förhindra och utreda. Som expertmyndighet inom området har Säkerhetspolisen genom åren byggt upp en omfattande kunskap. När Säkerhetspolisen inte kan inrikta signalspaningen kommer dock denna kunskap inte längre omsättas i sökbegrepp som har betydelse för svenska förhållanden. Kunskapen måste därför tillföras från annat håll för att kvaliteten ska kunna upprätthållas i signalspaningen. Naturligtvis har dock vare sig regeringen eller Regeringskansliet sådan kunskap. Det är inte heller försvarsunderrättelsemyndigheternas uppgift att agera mot brott. Såväl andra myndigheter som regeringens beslutsunderlag kommer därför försämrats genom att Säkerhetspolisen inte får inrikta signalspaningen.

Om förslaget genomförs utan att Säkerhetspolisen ges möjligheter att inrikta signalspaningen innebär det således inte bara en ambitionssänkning när det gäller Säkerhetspolisens möjligheter att skydda samhället eller enskilda mot terrorism och främmande makts olovliga underrättelseverksamhet. Det får också till konsekvens att även andra myndigheter och regeringen får sämre underlag för sina beslut.

Preciserade ändamål för signalspaningen

Många av de ändamål som anges i 1 § i den föreslagna lydelsen av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet beskriver verksamheten vid de myndigheter som enligt förslaget inte längre har möjlighet att inrikta signalspaningen. Exempelvis är punkten 7 ”främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen” en direkt beskrivning av Säkerhetspolisens kontraspionageverksamhet. I promemorian ges följande förklaring till punkten (s. 38).

”Utrymmet för kartläggning av främmande underrättelseverksamhet är begränsat till de inriktande myndigheternas behov. Det innebär att kartläggningen inte kommer att avse sådan underrättelseverksamhet som utgör hot mot rikets säkerhet och omfattas av Säkerhetspolisens uppdrag. Däremot omfattas kartläggning av underrättelseverksamhet som riktas mot Försvarsmakten och dess intressen eller mot kritisk infrastruktur.”

Främmande makts underrättelseverksamhet som riktas mot Försvarsmakten är emellertid det klassiska exemplet på underrättelseverksamhet som utgör ett hot mot rikets säkerhet. Kartläggning av den verksamheten är också en central del i Säkerhetspolisens uppdrag. På liknande sätt förhåller det sig med flera

Datum
2009-02-26

AD 000-14276-08

andra punkter i förslaget. Således är kartläggning av förhållanden som anges i punkten 3 en uppgift i Säkerhetspolisens och den övriga polisens verksamhet, kartläggning av förhållanden som anges i punkten 4 en uppgift för Inspektionen för strategiska produkter och Säkerhetspolisen och kartläggning av förhållanden som anges i punkten 5 en uppgift Säkerhetspolisen och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Som tidigare nämnts har många av de brott som Säkerhetspolisen ska förebygga och förhindra sitt ursprung i utländska förhållanden. Det är därför ofrånkomligt att försvarsunderrättelsemyndigheterna och polisen i viss utsträckning ägnar sig åt att kartlägga samma företeelser (jfr. prop. 2006/07:63 s. 41). Inom kontraspionaget är det särskilt tydligt att det ofta inte är möjligt att separera försvarsunderrättelseverksamheten från Säkerhetspolisens verksamhetsområde. Istället för att försvarsunderrättelsemyndigheterna i vissa fall bedriver verksamhet parallellt med Säkerhetspolisen framstår det dock genom förslaget som om dessa har ansvarsområden inom punkterna 3, 4, 5 och 7 där Säkerhetspolisen och de andra myndigheterna inte har motsvarande uppgifter. För att kunna planera och inrikta sin verksamhet behöver dock såväl Säkerhetspolisen som de andra myndigheterna kunna bedriva "kartläggning" för de ändamål som anges i punkterna.

Lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet anger när signalspaning får användas. Befogenheten att signalspana bör naturligtvis inte vara mer omfattande än de inriktande myndigheternas uppdrag. Innebörden av ändamålsbestämmelsen måste därför klargöras. Säkerhetspolisen vill i det sammanhanget peka på att det är viktigt att försvarsunderrättelseverksamheten inte beskrivs på ett sätt som gör att den verksamhetens omfattning begränsar Säkerhetspolisens uppdrag.

En särskild förvaltningsdomstol inrättas

Enligt den politiska överenskommelsen bör tillstånd till signalspaning prövas av en domstol. Enligt förslaget ska detta ske genom att en särskild domstol, Försvarsunderrättelsedomstolen, inrättas. Vid domstolen anställs en ordinarie domare och vid ordförandens sida ska finnas högst två vice ordförande som också är lagfarna samt högst sex ledamöter med specialistkompetens. Domstolens beslut kan inte överklagas. Säkerhetspolisen är positiv till kravet på domstolsprövning, men menar att det finns skäl att ifrågasätta förslaget.

Det är tveksamt om en domstol med endast en ordinarie domare utsedd av regeringen kan anses ha en oberoende ställning. Detta intryck förstärks av att domstolens beslut inte kan överklagas. Genom att domstolens enda uppgift är att pröva ansökan om tillstånd till signalspaning finns det också en risk att domstolen med tiden utvecklar en relation till signalspaningsverksamheten som gör att domstolens integritet kan komma att ifrågasättas.

Datum
2009-02-26

AD 000-14276-08

När signalspaningen nu utvidgas till att även omfatta trådburen kommunikation är det väsentligt att allmänheten kan känna förtroende för prövningen av om signalspaning ska tillåtas. Säkerhetspolisen menar att starka skäl talar för en annan lösning än att upprätta en särskild domstol för att pröva frågan.

Som skäl för en särskild domstol har anförts att det gäller mycket speciella förhållanden vid signalspaning och vid prövningen av sådan verksamhet samt att de frågor som ska prövas inte har någon koppling till övriga vid domstol existerande frågor (s. 54). Såväl de allmänna domstolarna som förvaltningsdomstolarna har emellertid stor erfarenhet av att pröva frågor av skiftande slag. Ofta rör frågorna myndighetsutövning mot enskilda och redan idag prövar allmän domstol om ingrepp i telehemligheten ska tillåtas vid användningen av hemliga tvångsmedel. Dessa frågor är generellt omgärdade av sekretess och, när det gäller Säkerhetspolisens verksamhet, sekretess med hänsyn till rikets säkerhet.

Vare sig sekretesshänsyn eller andra skäl talar för att en särskild domstol inrättas. Det naturliga vore istället att låta domstolar i den allmänna domstolsorganisationen pröva frågan om signalspaning ska tillåtas. För detta skulle en eller flera avdelningar kunna inrättas vid en domstol. Om det i ett tillståndsärende skulle krävas särskild fackkunskap om de speciella förhållanden som gäller vid signalspaningen skulle det vara möjligt att utse en sakkunnig. Det skulle då också vara naturligt att låta domstolens beslut överklagas till högre instans.

Ansökan om tillstånd att inrikta signalspaningen

Enligt förslaget ska ansvaret för att ansöka om tillstånd till signalspaning övergå till signalspaningsmyndigheten. Det bärande skälet för förslaget synes vara behovet av en heltäckande proportionalitetsbedömning där bl.a. de åtgärder som är nödvändiga för att genomföra en viss inhämtning ställs i relation till behovet av underrättelser (s. 55). Förslaget har sitt ursprung i den politiska överenskommelsen.

Signalspaningsmyndigheten bedriver inte verksamheten utifrån egna underrättelsebehov. I ansökan till Försvarsunderrättelsedomstolen ska emellertid signalspaningsmyndigheten presentera behovet av åtgärden (s. 58), vilken underrättelseverksamhet som tidigare bedrivits i förhållande till samma företeelse och vad denna gett för resultat samt ett underlag för bedömningen av om underrättelsebehovet skulle kunna tillgodoses på ett mindre ingripande sätt (s. 63 f). Som konstateras i promemorian måste signalspaningsmyndighetens argumentation bygga på information från de inriktande myndigheterna om deras möjlighet att erhålla motsvarande underrättelser, t.ex. myndigheternas egen inhämtningsförmåga (s. 64). Genom förslaget kommer signalspaningsmyndigheten härigenom få

Datum
2009-02-26

AD 000-14276-08

en samlad och djupgående kunskap om alla de inriktande myndigheternas operativa förmåga, internationella samarbete etc.

Av den ansvarsfördelning som finns inom staten följer att den myndighet som har ansvar för en verksamhet också har ansvar för att ansöka om nödvändiga tillstånd för verksamheten och för att uppgifterna i ansökningarna är riktiga. Genom att ansvaret för ansökningarna flyttas till signalspaningsmyndigheten måste emellertid signalspaningsmyndigheten värdera och bedöma de inriktande myndigheternas behov och argumentation innan en ansöka ges in till domstolen.

Den inriktande myndigheten har bäst kunskap om sakförhållandena inom det aktuella ämnesområdet, historiken bakom ansökan etc. Att den inriktande myndigheten däremot saknar kunskap om den teknik som krävs för att verkställa domstolens beslut gör emellertid inte att signalspaningsmyndigheten är bäst lämpad att föra talan i domstolen. Säkerhetspolisen menar att den grundläggande ansvarsfördelningen inom staten bör bibehållas och att den myndighet som har ansvar för den verksamhet som har det aktuella underrättelsebehovet också ska föra talan i domstolen. Signalspaningsmyndigheten ska biträda den inriktande myndigheten i dennes ansökan med uppgifter om de tekniska förutsättningarna för signalspaningen.

Regeringen kan naturligtvis inte uppträda inför domstolen. Regeringens behov av att inrikta signalspaningen skulle emellertid kunna tillgodoses genom att en funktion inom regeringskansliet får till uppgift att ansöka för regeringens räkning.

Detta yttrande har beslutats av säkerhetspolischefen Anders Danielsson. I den slutliga handläggningen har biträdande säkerhetspolischefen Kurt Malmström, polisöverintendenten Anders Thornberg samt polisintendenterna Bengt Jansson och Mats Paulsson deltagit. Föredragande har varit chefsjuristen Lars-Åke Johansson

Anders Danielsson

Lars-Åke Johansson