

Justitieutskottets betänkande 2018/19:JuU28

Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Lagen ska möjliggöra att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kan bestämma inriktningen av signalspaning och ta emot underrättelser med inhämtade uppgifter även om det pågår en förundersökning. Vidare ställer sig utskottet bakom regeringens lagförslag om att Säkerhets- och integritets-skyddsnämnden ska ha tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den nya lagen.

Utskottet ställer sig även bakom regeringens lagförslag om att en felaktig hänvisning i lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska rättas.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2019.

Slutligen anser utskottet att riksdagen bör avslå fem motionsyrkanden.

I betänkandet finns två reservationer (V) och två särskilda yttranden (M, SD).

Behandlade förslag

Proposition 2018/19:96 Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt.

Tre yrkanden i en följdmotion.

Två yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2018/19.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt m.m.	5
Reservationer	15
1. Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt, punkt 1 (V)	15
2. Översyn av aktuella lagar som reglerar signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, punkt 2 (V)	16
Särskilda yttranden	18
1. Säkerhetspolisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt, punkt 3 (M)	18
2. Säkerhetspolisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt, punkt 3 (SD)	18
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19
Propositionen	19
Följdmotionen	19
Motioner från allmänna motionstiden 2018/19	19
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	21

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott,
2. lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet,
3. lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2018/19:96 punkterna 1–3 och avslår motion

2018/19:3075 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkande 1.

Reservation 1 (V)

2. Översyn av aktuella lagar som reglerar signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Riksdagen avslår motion

2018/19:3075 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkandena 2 och 3.

Reservation 2 (V)

3. Säkerhetspolisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt

Riksdagen avslår motionerna

2018/19:134 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 20.1 och

2018/19:2880 av Tomas Tobé m.fl. (M) yrkande 4.

Stockholm den 11 juni 2019

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Louise Meijer (M), Adam Marttinen (SD), Maria Strömkvist (S), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Joakim Sandell (S), Carina Ödebrink (S), Juno Blom (L), Rasmus Ling (MP), Ingemar Kihlström (KD), Gustaf Lantz (S), Sten Bergheden (M), Jonny Cato Hansson (C), Jessica Thunander (V) och Jennie Åfeldt (SD).

Redogörelse för ärendet

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2018/19:96 Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt. Regeringen föreslår en ny lag som ska göra att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten kan bestämma inriktningen av signalspaning och ta emot underrättelser med inhämtade uppgifter även om det pågår en förundersökning. Säkerhets- och integritetsskyddsnamnden föreslås ha tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den nya lagen.

Regeringen föreslår även att en felaktig hänvisning i lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska rättas.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

En motion har väckts med anledning av propositionen. I ärendet behandlas även två motioner från allmänna motionstiden 2018. Förslagen i motionerna finns i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt m.m.

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott och de föreslagna ändringarna i lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet och i lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

Riksdagen avslår motionsyrkanden om avslag på propositionen, om att regeringen ska besluta om en översyn av aktuella lagar som reglerar signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet och om Säkerhetspolisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt.

Jämför reservation 1 (V) och 2 (V) samt särskilt yttrande 1 (M) och 2 (SD).

Propositionen

Gällande rätt

Grundläggande bestämmelser om försvarsunderrättelseverksamhet finns i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Försvarsunderrättelseverksamhet ska bedrivas till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik och för kartläggning av yttre hot mot landet. Verksamheten får bara avse utländska förhållanden. Signalspaning är en metod för inhämtning som används i verksamheten. Försvarets radioanstalt bedriver signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet efter inriktning av regeringen, Regeringskansliet, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten samt rapporterar underrättelser med inhämtade uppgifter till berörda myndigheter. Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet får bara bedrivas för att kartlägga vissa särskilt angivna företeelser, bl.a. yttre militära hot mot landet, strategiska förhållanden i fråga om internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen, utveckling och spridning av massförstörelsevapen samt främmande underrättelseverksamhet mot svenska intressen. Inhämtning genom signalspaning får i princip inte avse signaler mellan en avsändare och mottagare som båda befinner sig i Sverige. Verksamheten är reglerad i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarsunderrättelseverksamhetens förhållande till den brottsbekämpande verksamheten regleras närmare i 4 § lagen om försvarsunderrättelseverksamhet. Enligt paragrafen får det inom försvarsunderrättelseverksamheten 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. Bestämmelsen 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 förundersökningar, vissa arbetsmetoder som är förbehållna polismän och användning av straffprocessuella tvångsmedel (se prop. 2006/07:63 s. 135 f.).

Polisens behov av uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt

Säkerhetspolisens och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten har getts en rätt att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet eftersom de i delar av sin verksamhet behöver uppgifter om utländska förhållanden och har begränsade möjligheter att få tillgång till uppgifterna på annat sätt än genom signalspaning. 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 kunna tillgodoses genom möjligheten att ta emot underrättelser med uppgifter från signalspaning som inriktas av andra myndigheter (se prop. 2011/12:179 s. 14–16).

Säkerhetspolisens behöver uppgifter från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot Sveriges säkerhet eller terrorbrott och för att kunna motverka spridning av massförstörelsevapen. Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten behöver uppgifterna för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka annan allvarlig brottslighet som kan hota grundläggande samhällsintressen. Myndigheternas behov av uppgifterna understryks bl.a. av det nu rådande hotet från terrorismen. Enligt Nationellt centrum för terrorhotbedömning, som gör strategiska bedömningar av terrorhotet mot Sverige och svenska intressen, är den sammantagna terrorhotnivån i Sverige förhöjd. Inom den hotnivån ryms att terroristattentat kan utföras, och centrumet konstaterar i sin helårsbedömning för 2019 att det finns individer både i Sverige och utomlands som betraktar terroristattentat mot mål i Sverige som legitima, något som illustreras av dådet på Drottninggatan i Stockholm den 7 april 2017.

Regleringen av signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet har inte i sig ansetts hindra att signalspaning bedrivs kring en företeelse som det pågår en förundersökning om. Signalspaning inriktas dock i ett sådant fall inte av

den myndighet där förundersökningen bedrivs, och underrättelser med uppgifter som hämtats in genom spaningen rapporteras inte till den myndigheten i fråga om den företeelse som förundersökningen gäller. Underrättelser kan däremot rapporteras till andra myndigheter, även brottsbekämpande sådana.

Regleringen tillämpas därmed i dag på ett sätt som innebär att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten inte får tillgång till uppgifter från signalspaning när det gäller företeelser som myndigheterna bedriver en förundersökning om. Behovet av att inom ramen för polisens underrättelseverksamhet kartlägga t.ex. ett terroristnätverk påverkas dock inte av att det pågår en förundersökning av ett enskilt brott som någon i nätverket kan vara inblandad i. Med hänsyn till det slags brottslighet som uppgifterna kan gälla anser regeringen att den beskrivna begränsningen av polisens tillgång till uppgifterna kan få allvarliga konsekvenser. Tilltron till staten och dess förmåga att fullgöra några av sina mest grundläggande uppgifter kan då påverkas negativt.

Regeringen konstaterar att polisens tillgång till uppgifter från signalspaning kommer att begränsas ytterligare om det kriminaliserade området utökas. För regeringen framstår det som ett problem i sig att den nuvarande regeltillämpningen därmed kan användas som ett argument mot befogade utökningar av det kriminaliserade området. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten bör kunna inrikta signalspaning och ta emot underrättelser med uppgifter från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet även om det pågår en förundersökning.

En ny lag som förbjuder att uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt används för att utreda brott

För att polisens tillgång till uppgifter från signalspaning ska kunna utökas behöver det enligt regeringen införas en särskild reglering av användningen av uppgifterna som förbjuder att uppgifterna används för att utreda brott, detta eftersom dagens regeltillämpning måste ses mot bakgrund av att det regelverk som är allmänt tillämpligt styr användningen av uppgifter från signalspaning. Det allmänt tillämpliga regelverket innebär inte bara att polisen får använda uppgifterna för att utreda brott, utan också att polisen kan vara skyldig att använda uppgifterna på det sättet. Det följer av bestämmelserna om rapporteringsskyldighet (9 § polislagen), förundersökningsplikt (23 kap. 1 § rättegångsbalken) och åtalsplikt (20 kap. 6 § rättegångsbalken).

Regelverkets tillämplighet har begränsats när det gäller vissa andra uppgifter som kan träffas av förbud mot användning för att utreda brott. Så är fallet när det gäller uppgifter som tagits emot från utländska myndigheter under villkor om användningsbegränsningar (se t.ex. 5 kap. 1 § lagen [2000:562] om internationell rättslig hjälp i brottmål), uppgifter som hämtats in med stöd av interimistiska tillstånd till hemliga tvångsmedel (se t.ex.

27 kap. 21 a § rättegångsbalken) och överskottsinformation från hemliga tvångsmedel (se t.ex. 27 kap. 23 a § rättegångsbalken).

Om den nya regleringen förbjuder att uppgifterna används för att utreda brott bedömer regeringen att frågan om huruvida 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 i försvarsunderrättelseverksamhet även om det pågår en förundersökning. Vidare kommer Försvarets radioanstalt att kunna rapportera underrättelser till berörda myndigheter även om det pågår en förundersökning. Regleringen bör enligt regeringen gälla generellt för uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt.

När det gäller omfattningen av förbudet mot användning av uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för att utreda brott konstaterar regeringen att brott normalt utreds inom ramen för en förundersökning. I vissa fall kan brott utredas utan förundersökning genom en s.k. förenklad utredning (23 kap. 22 § rättegångsbalken), men det saknar praktisk betydelse här. Förbudet bör enligt regeringen omfatta både användning för att inleda (eller återuppta) en förundersökning och användning i en pågående förundersökning. Eftersom förbudet alltså bör vara allmänt bör det när det gäller användning i en pågående förundersökning inte bara vara otillåtet att lägga uppgifter till grund för ett beslut, t.ex. ett beslut om tvångsmedel. Enligt regeringens uppfattning bör det inte heller vara tillåtet att i brottsutredande syfte t.ex. använda uppgifter som utgångspunkt för frågor under ett förhör.

En polisman som får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal ska som huvudregel rapportera det till sin förman så snart det kan ske (9 § polislagen). Vissa andra tjänstemän har samma skyldighet. Eftersom det förbud som föreslås i propositionen omfattar all användning för att utreda brott får förbudet enligt regeringen dock anses begränsa rapporteringsskyldigheten.

En förundersökning ska inledas så snart det finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Förbudet mot användning för att utreda brott träffar användning för att inleda en förundersökning och begränsar därför även förundersökningsplikten.

Det bör inte göras några undantag från förbudet mot användning av uppgifter för att utreda brott

Enligt regeringen bör den nya regleringens förbud mot användning av uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för att utreda brott som utgångspunkt vara absolut, dvs. gälla utan undantag. Ett förbud som är utformat på det sättet omfattar även uppgifter som är till fördel för misstänkta och uppgifter om allvarliga brott. En grundläggande fråga är hur ett absolut förbud mot användning av uppgifter för att utreda brott förhåller sig till krav på en rättvis rättegång.

Enligt artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europa-konventionen) gäller att var och en vid prövningen av en anklagelse för brott ska vara berättigad till en rättvis rättegång. Utmärkande för en rättvis rättegång är bl.a. att parterna är likställda och att den ena inte gynnas på den andras bekostnad samt att processen är kontradiktorisk. I brottmål innebär principen om parternas likställdhet att den misstänkte inte får ha sämre möjligheter än åklagaren att föra sin talan inför domstolen. Principen om ett kontradiktoriskt förfarande, som är nära sammanlänkad med den om parternas likställdhet, syftar till att garantera att båda parter får kännedom om allt material i processen och att de får tillfälle att framföra sina synpunkter på materialet.

Bedömningen enligt artikel 6 i Europakonventionen ska, enligt Europadomstolens praxis, omfatta förfarandet som helhet snarare än enskilda inslag. I linje med det bedömer regeringen att frågan om vilka uppgifter som får användas för att utreda brott, liksom frågorna om vilken utredning som får läggas fram för en nationell domstol och hur utredningen ska värderas, i första hand är en angelägenhet för den nationella rättsordningen. Om uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt ska eller inte ska få användas för att utreda brott är därmed främst en angelägenhet för den svenska lagstiftaren. Med hänsyn till kravet på att förfarandet som helhet ska kunna betecknas som rättvist är det dock från ett konventionsperspektiv av betydelse att ett förbud mot att uppgifter används för att utreda brott kan leda till att försvaret i ett enskilt fall inte får del av allt relevant material.

Artikel 6 i Europakonventionen innefattar ingen ovillkorlig rätt att få del av allt relevant material. Den rätt att få del av material som följer av artikeln kan i stället begränsas med hänsyn till vissa motstående intressen, t.ex. nationell säkerhet. Enligt Europadomstolens praxis får försvarets rättigheter begränsas på det sättet bara om det är absolut nödvändigt. Om en begränsning görs ska processen innehålla kompensatoriska inslag som säkerställer att den misstänkte ändå får en rättvis rättegång.

Ett krav på en rättvis rättegång finns också i 2 kap. 11 § regeringsformen. Bestämmelsen, som började gälla 2011, anknyter till artikel 6 i Europa-konventionen men har en självständig betydelse i förhållande till konventionen. I förarbetena anges att det i kravet på en rättvis rättegång ligger en rad processuella rättigheter som i materiellt hänseende redan är fastslagna i den svenska processordningen, t.ex. ett krav på att parterna ska vara likställda i ett kontradiktoriskt förfarande. Enligt förarbetena innebär den nya bestämmelsen ingen ändring i sak (se prop. 2009/10:80 s. 251 f.).

Enligt regeringen kan införandet av ett förbud mot användning av uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för att utreda brott motiveras med hänvisning till nationell säkerhet. Det följer av att uppgifterna kan behöva röjas om de används för att utreda brott. Ett röjande av uppgifterna i underrättelserna kan medföra oreparerbara skadeverkningar på såväl lång som kort sikt för svensk försvarsunderrättelseförmågas förutsättningar att bidra till Sveriges säkerhet. Ett avslöjande av en kapacitet att hämta in information om

en viss företeelse kan skada den försvarsunderrättelseverksamhet som bedrivs för andra ändamål. Ett röjande kan också svårt skada det internationella samarbetet och vålla fara för Sveriges säkerhet på den grunden. En stor del av uppgifterna är mot den här bakgrunden av synnerlig betydelse för Sveriges säkerhet och alltså s.k. kvalificerat hemliga.

Att uppgifterna i underrättelserna kan behöva röjas om de används för att utreda brott beror på att den misstänkte har en rätt till insyn i förundersökningen. 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 (2009:400). Den som anhålls eller häktas har dessutom en rätt att ta del av de omständigheter som ligger till grund för beslutet om frihetsberövande. När den misstänkte har 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. Den 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. En annan ordning har bedömts vara oförenlig med artikel 6 i Europakonventionen (se prop. 2016/17:68 s. 62–65).

Regeringen anser inte att rätten till en rättvis rättegång hindrar att förbudet mot användning av uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för att utreda brott ges en absolut utformning. Bedömningen gäller också i förhållande till regeringsformens krav på en rättvis rättegång, även om det har skett en viss nationell rättsutveckling på området. I bedömningen ligger att regeringen anser att den begränsning av försvarets rättigheter som förbudet kan innebära i ett enskilt fall är absolut nödvändig.

Om försvarets rättigheter begränsas ska processen, som framgår ovan, innehålla kompensatoriska inslag som säkerställer att den misstänkte ändå får en rättvis rättegång. Vilka sådana inslag som krävs måste, enligt regeringen, rimligen bero på vilket slags begränsningar det är fråga om. Det är därmed av betydelse att det som föreslås här är ett absolut förbud mot användning av uppgifter för att utreda brott, inte t.ex. att vissa uppgifter ska få användas utan att behöva delges den misstänkte enligt de regler som annars gäller. Regeringen föreslår, med hänsyn till det, att de brottsbekämpande myndigheterna ska begränsa enskilda tjänstemäns tillgång till uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt och att Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ska ha tillsyn över polisens tillämpning av regelverket (se nedan). Enskilda kommer att kunna vända sig till nämnden, på samma sätt som de kan vända sig till andra tillsynsmyndigheter, även om nämnden enligt förslaget inte ska ha någon skyldighet att utföra kontroller på begäran av enskilda.

Tillgången till uppgifterna i underrättelserna bör begränsas

Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten är de enda brottsbekämpande myndigheter som får inrikta signalspaning och är därför, inom samma krets av myndigheter, de primära mottagarna av underrättelser från Försvarets radioanstalt. En reglering behövs därför i första hand hos polisen och åklagarmyndigheterna. Det är enligt regeringen 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.

Eftersom regleringen föreslås gälla hos samtliga brottsbekämpande myndigheter kommer den att medföra att även övriga brottsbekämpande myndigheter kan ta emot underrättelser parallellt med pågående förundersökningar. Mot den här bakgrunden anser regeringen att tillgången till uppgifterna i underrättelserna bör begränsas hos de brottsbekämpande myndigheterna. En begränsning av tillgången kan enligt regeringen ha betydelse för allmänhetens acceptans och förtroende för den nya ordningen. En del i det är att risken för att uppgifterna ska användas på ett otillåtet sätt minskar om tillgången till dem begränsas i de delar av verksamheten där de inte får användas. Begränsningen behövs enligt regeringen också för att tillgodose bl.a. integritets- och säkerhetsskyddsintressen. Regeringen anser att ett lämpligt krav i lag är att de brottsbekämpande myndigheterna ska begränsa tillgången till uppgifterna i underrättelserna utifrån vem som har ett behov av dem för att fullgöra sina arbetsuppgifter. Hur ett visst slags uppgifter får användas har en avgörande betydelse för vem som behöver ha tillgång till dem, och myndigheterna bör därför särskilt beakta att uppgifterna inte får användas för att utreda brott.

Tillsyn över tillämpningen av den nya lagen

Regeringen anser att den nya lagen gör att det finns skäl att införa nya bestämmelser om tillsyn över den brottsbekämpande verksamheten. Enligt regeringen bör Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ges i uppdrag att ha tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av den nya lagen. Tillsynen bör omfatta tillämpningen av både förbudet mot användning av uppgifter för att utreda brott och bestämmelsen om begränsning av tillgången till uppgifter.

För tillsynen bör enligt regeringen i huvudsak gälla samma regler som för den tillsyn som Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden har i dag. Det innebär att nämnden kommer att ha rätt att få de uppgifter och upplysningar, den information och det biträde som nämnden begär av Säkerhetspolisen och Polismyndigheten. Även domstolar samt förvaltningsmyndigheter som inte omfattas av tillsynen kommer att vara skyldiga att lämna de uppgifter som nämnden begär (4 § lagen [2007:980] om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet).

Ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Efter ett lagstiftningsarbete för att ta fram en ny kustbevakningslag (se prop. 2018/19:16, bet. 2018/19:FöU4, rskr. 2018/19:130) har det upptäckts ett fel i 8 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder. Regeringen föreslår att felet, som består i en oriktig hänvisning till en bestämmelse i 29 § polislagen, rättas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt regeringen är förslagen i propositionen angelägna och bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 augusti 2019. Regeringen gör bedömningen att det inte behövs några övergångsbestämmelser.

Motionerna

I kommittémotion 2018/19:3075 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkande 1 yrkas avslag på propositionen. Enligt motionärerna innebär regeringens förslag ytterligare steg mot ett övervakningssamhälle. De anför vidare att massavlyssning utan konkret brottsmisstanke inte bör få förekomma. De aktuella lagarna som reglerar signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet bör enligt motionärerna i stället omarbetas. Enligt yrkande 2 samma motion bör regeringen återkomma med förslag till lagstiftning som bygger på att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som huvudregel endast får ske vid misstanke om brott. Eftersom signalspaning är en synnerligen känslig verksamhet ur integritetssynpunkt behöver ytterligare avgränsningar göras för att garantera att åtgärden är proportionerlig i förhållande till syftet. Enligt yrkande 3 samma motion bör regeringen därför återkomma med ett förslag som innebär att en förutsättning för att underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska få lämnas till Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten även under pågående förundersökning är att underrättelserna begränsas till de allra grövsta brotten i aktuella lagar om hemliga tvångsmedel. Grovt terroristbrott, grovt sabotage och grov mordbrand är exempel på sådana kvalificerade brott. Enligt motionärerna innebär deras förslag en ytterligare avgränsning av i vilka fall underrättelser från signalspaning ska få lämnas även under pågående förundersökning. På så sätt kan kravet på proportionalitet garanteras.

I kommittémotion 2018/19:2880 av Tomas Tobé m.fl. (M) yrkande 4 anfördes att Säkerhetspolisen ska ges möjlighet att få underrättelseinformation parallellt med en pågående förundersökning. Enligt motionärerna behövs denna möjlighet för att Säkerhetspolisen ska ges bättre förutsättningar att säkra bevisning mot personer som gör sig skyldiga till terrorismrelaterad brottslighet.

I kommittémotion 2018/19:134 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 20 i denna del anfördes att det är ytterst angeläget att se över möjligheterna för

Försvarets radioanstalt att delge underrättelseinformation till Säkerhetspolisen trots att en förundersökning har inletts. Motionärerna vill även se en utredning om att Försvarets radioanstalt ska ges rätt att signalspana även när mottagare och avsändare finns i Sverige i vissa fall.

Tidigare utskottsbehandling

Utskottet har vid ett flertal tillfällen behandlat motionsyrkanden om att Försvarets radioanstalt ska ges möjlighet att lämna underrättelseinformation till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet trots att en förundersökning har inletts, senast våren 2018 i betänkande 2017/18:JuU35 (s. 30 f.). Utskottet ansåg då att det pågående utredningsarbetet när det gäller signalspaning och pågående förundersökningar inte borde föregripas, varför motionerna avstyrktes. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2017/18:390).

Motionsyrkanden om en översyn eller omarbeting av de aktuella lagarna som reglerar signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet i syfte att stärka skyddet för den personliga integriteten har behandlats av försvarsutskottet vid ett flertal tillfällen, bl.a. i betänkande 2015/16:FöU5 (s. 8 f.). Utskottet anförde då att det inte framkommit några skäl för en annan uppfattning än att systemet för att värna den personliga integriteten vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet fungerar på det sätt som avsetts i lagar och förordningar, varför motionsyrkandet avstyrktes. Riksdagen följde utskottet (rskr. 2015/16:164).

Utskottets ställningstagande

De nu föreslagna lagändringarna syftar i huvudsak till att Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten ska ges tillgång till uppgifter från signalspaning parallellt med pågående förundersökningar. Därmed tillgodoses det behov polisen har av uppgifter från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet även när en förundersökning pågår för att kunna förebygga, förhindra och upptäcka t.ex. brottslig verksamhet som innefattar terroristbrott. Förslagen bedöms enligt utskottet påtagligt kunna förbättra polisens förmåga att identifiera och motverka hot mot Sveriges säkerhet. Förslagen har sin bakgrund i en politisk överenskommelse om åtgärder mot terrorism som Socialdemokraterna, Moderaterna, Miljöpartiet, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna ingick i juni 2017. Utskottet, som välkomnar lagförslagen, finner att den föreslagna lagstiftningen är väl avvägd och att riksdagen mot bakgrund av det anförda bör bifalla regeringens lagförslag. Därmed avstyrks motion 2018/19:3075 (V) yrkande 1. Mot denna bakgrund finns det enligt utskottet inte anledning att i nuläget vidta sådana åtgärder i syfte att begränsa möjligheterna till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som efterfrågas i motion 2018/19:3075 (V) yrkandena 2 och 3. Utskottet avstyrker därför motionen. Slutligen får motionsyrkandena om att Säkerhetspolisen ska ges möjlighet att få underrättelseinformation

parallellt med en pågående förundersökning anses vara i huvudsak tillgodosedda med anledning av lagförslagen i propositionen. Utskottet avstyrker därmed även motionerna 2018/19:2880 (M) yrkande 4 och 2018/19:134 (SD) yrkande 20 i denna del.

Reservationer

1. Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt, punkt 1 (V)

av Jessica Thunander (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen avslår regeringens förslag.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:3075 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkande 1 och avslår proposition 2018/19:96 punkterna 1–3.

Ställningstagande

Jag ser med stor oro på den utveckling som skett sedan i början av 2000-talet och som i dag lett till att vi börjar närma oss ett övervakningssamhälle. Hänsyn till frågor som personlig integritet och mänskliga rättigheter får gång på gång stå tillbaka. Varje inskränkning har motiverats utifrån skenbart goda syften som effektivare brottsbekämpning och ett generellt ökat skydd för invånarna. Sammantaget framstår dock helheten av snart två decenniers skärpta lagar när det gäller t.ex. kamerabevakning, hemliga tvångsmedel, signalspaning, utlänningskontroll och åtgärder i syfte att hindra terrorism som illavarslande. Varje inskränkning som godtas tenderar att bana väg för ännu fler och mer ingripande skärpningar. Argument i stil med att den som har rent samvete inte har något att frukta riskerar att bli urvattnade floskler ju fler inskränkningar av den personliga integriteten som accepteras. Konsekvenserna för samhällsklimatet och demokratin på lång sikt är svåra att överblicka.

Enligt min mening måste samtliga redan genomförda, föreslagna och kommande åtgärder som syftar till att bekämpa terrorism och våldsbejakande extremism bedömas som en helhet. Frågan är om dessa åtgärder sammantaget är proportionella i förhållande till syftet och om de är effektiva för att uppnå målet.

Jag har sedan tidigare varit kritisk till signalspaning som företeelse (mot. 2006/07:Fö2, mot. 2013/14:Fö4 och mot. 2016/17:3570), då det är grundläggande i ett demokratiskt samhälle att upprätthålla en tydlig rågång mellan militär och polis. Jag anser vidare att principen måste vara att massavlyssning utan konkret brottsmisstanke inte ska få förekomma. Den nuvarande lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet har gett Försvarets radioanstalt tillgång till all nätrafik där sändare och mottagare inte samtidigt befinner sig i Sverige. Tidigare gavs endast undantag för militära hot, och Försvarets radioanstalt hade endast möjlighet att avlyssna signaler

som går genom luften. Ändringarna i lagen innebar tydliga steg mot ett övervakningssamhälle. Invändningarna gör sig gällande även i dag. Jag anser därför att riksdagen bör avslå det nu aktuella lagförslaget.

2. Översyn av aktuella lagar som reglerar signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, punkt 2 (V)

av Jessica Thunander (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2018/19:3075 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V) yrkandena 2 och 3.

Ställningstagande

Jag står fast vid bedömningen att massavlyssning utan konkret misstanke om brott inte är rimlig. De aktuella lagar som reglerar signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet bör därför omarbetas. Regeringen bör återkomma med förslag till lagstiftning som bygger på att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som huvudregel endast får ske vid misstanke om brott.

Den aktuella brottsutvecklingen där internet och mobiltelefoner i allt större utsträckning används som brottsverktyg kan innebära att uppgifter från underrättelseverksamhet inte kan tas emot av polisen när det gäller förestående grova brott kopplade till ärenden där förundersökningar pågår. Polisen kan t.ex. inte fortsätta att ta emot underrättelser för att kartlägga ett grovt kriminellt nätverk om det pågår en förundersökning om ett enskilt brott som någon i nätverket är inblandad i. Detta är problematiskt i de fall det handlar om förestående grova brott som kan leda till stora skador för allmänheten.

Eftersom signalspaning är en synnerligen känslig verksamhet ur integritetsynpunkt måste en noggrann proportionalitetsbedömning göras. Det är bra att regeringen föreslår att de aktuella underrättelserna inte ska få användas i förundersökningar och att de utredare som ansvarar för förundersökningen inte ska få tillgång till uppgifterna. Jag anser dock att ytterligare avgränsningar behövs för att garantera att åtgärden är proportionerlig i förhållande till syftet. Regeringen bör därför återkomma med ett förslag som innebär att underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska få lämnas till Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten även under pågående förundersökningar enbart när de gäller de allra grövsta brotten i aktuella lagar om hemliga tvångsmedel. Begränsningen innebär att det ska vara fråga om mycket grova brott för att underrättelserna

ska få lämnas till polisen även under pågående förundersökning. På så sätt anser jag att kravet på proportionalitet kan garanteras.

Särskilda yttranden

1. Säkerhetspolisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt, punkt 3 (M)

Louise Meijer (M), Ellen Juntti (M) och Sten Bergheden (M) anför:

Vi vill, i likhet med motionärerna i motion 2018/19:2880 yrkande 4 (M) från den allmänna motionstiden, att Säkerhetspolisen ska ges möjlighet att få underrättelseinformation från signalspaning parallellt med en pågående förundersökning i fråga om en viss person. Med hänsyn till det nu aktuella lagförslaget, som bl.a. innebär att Säkerhetspolisen kan bestämma inriktningen av signalspaning och ta emot underrättelser med inhämtade uppgifter även om det pågår en förundersökning, saknas det dock skäl för oss att nu reservera oss till förmån för motionen.

2. Säkerhetspolisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt, punkt 3 (SD)

Adam Marttinen (SD), Katja Nyberg (SD) och Jennie Åfeldt (SD) anför:

Vi vill, i likhet med motionärerna i motion 2018/19:134 yrkande 20 i denna del (SD) från den allmänna motionstiden, att möjligheterna för Försvarets radioanstalt att delge underrättelseinformation till Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet trots att en förundersökning har inletts snarast ses över. Med hänsyn till det nu aktuella lagförslaget, som bl.a. innebär att Säkerhetspolisen kan bestämma inriktningen av signalspaning och ta emot underrättelser med inhämtade uppgifter även om det pågår en förundersökning, saknas det dock skäl för oss att nu reservera oss till förmån för motionen.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2018/19:96 Polisens tillgång till underrättelser från Försvarets radioanstalt:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder.

Följdmotionen

2018/19:3075 av Linda Westerlund Snecker m.fl. (V):

1. Riksdagen avslår regeringens proposition 2018/19:96.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag till lagstiftning som bygger på att signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet som huvudregel får utföras vid misstanke om brott och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med ett förslag om att underrättelser från signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ska få meddelas Säkerhetspolisen och Nationella operativa avdelningen i Polismyndigheten även under pågående förundersökning enbart när de gäller de allra grövsta brotten i aktuella lagar om hemliga tvångsmedel och tillkännager detta för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2018/19

2018/19:134 av Adam Marttinen m.fl. (SD):

- 20.1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om hemlig dataavläsning och signalspaning och tillkännager detta för regeringen.

Förslaget behandlas i den del som avser signalspaning

2018/19:2880 av Tomas Tobé m.fl. (M):

4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Säkerhetspolisen ska ha möjlighet att få underrättelseinformation från signalspaning parallellt med en pågående förundersökning och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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 över Polismyndighetens och Säkerhetspolisens tillämpning av denna lag finns i lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

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.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten (myndigheten) ska utöva tillsyn över brottsbekämpande myndigheters användning av hemliga tvångsmedel och kvalificerade skyddsidentiteter och därmed sammanhängande verksamhet.

Myndigheten ska även utöva tillsyn över den behandling av personuppgifter som utförs av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Ekobrottsmyndigheten enligt brottsdatalagen (2018:1177) och lagen (2018:1693) 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.

Myndigheten 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.

3 §²

Myndigheten 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.

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

¹ Senaste lydelse 2018:1707.

² Senaste lydelse 2018:1707.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder

Härigenom föreskrivs att 8 § lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §¹

Den som drabbas av en personskada eller en sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 §, 10 a § eller 29 § första stycket första eller *fjärde* meningen polislagen (1984:387), 2 kap. 17 § utsökningsbalken, 4 kap. 2 och 16 §§ tullagen (2016:253) eller 2 kap. 4 eller 6 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) har rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom.

Den som drabbas av en personskada eller en sakskada genom våld som utövas med stöd av 10 §, 10 a § eller 29 § första stycket första eller *femte* meningen polislagen (1984:387), 2 kap. 17 § utsökningsbalken, 4 kap. 2 och 16 §§ tullagen (2016:253) eller 2 kap. 4 eller 6 § eller 6 kap. 2 § kustbevakningslagen (2019:32) har rätt till ersättning, om den skadelidande inte har betett sig på ett sådant sätt att det varit påkallat att använda våld mot hans eller hennes person eller egendom.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2019.

¹ Senaste lydelse 2019:41.