



Försvarsdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## **Promemorian En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2005:30)**

---

Inledningsvis går det inte underlåta att nämna att Säkerhetspolisen har haft vissa svårigheter att såväl tillgodogöra sig motiven, syftet som effekterna av de förslag som relativt kortfattat redvisas i promemorian. Detta är allvarligt eftersom förslagen skulle kunna leda fram till en genomgripande balansförskjutning i hela underrättelsestrukturen, utan att detta kanske varit avsikten. Det kan också leda till en betydande osäkerhet om vilket skydd som gäller för angrepp på den personliga integriteten och på andra grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Säkerhetspolisen är övertygad om att sådana viktiga frågor kan lösas på ett godtagbart sätt, men att detta är områden som ytterligare måste bevakas. Ett annat viktigt område som inte är helt genomlyst är självfallet effektivitet och rationalitet av den samlade underrättelseverksamheten liksom rollfördelningen i det svenska underrättelsesamhället.

Enligt Säkerhetspolisens uppfattning bör en utveckling av underrättelseverksamhet ske efter ett samlat reformprogram och inte begränsas till vissa delvis inriktade författningsändringar som skulle kunna uppfattas som en anpassning till omvärldsförändringar men som faktiskt kan få helt andra effekter. Säkerhetspolisen har i sitt remissyttrande utgått från följande principer och riktlinjer.

1. Det minskade militära hotet skapar förutsättningar för en omprioritering av resurser från försvarsunderrättelsemyndigheter till myndigheter som arbetar med andra hot mot den nationella säkerheten t.ex. Säkerhetspolisen. Denna möjlighet bör utnyttjas för att höja den samlade säkerheten i riket.
2. Från olika perspektiv, rättssäkerhet och effektivitet, är det viktigt att respektive sektormyndighet har det totala och samlade ansvaret för underrättelseverksamhet inom sitt respektive ansvarsområde. Om en sådan myndighet behöver stöd från en annan myndighet i fråga t.ex. om

2005-11-02

inhämtning skall detta ske under ledning och styrning av den ansvarige myndigheten och under de villkor, t.ex. rättsliga, som gäller för denna verksamhet.

3. Med tillämpning av dessa principer ser en effektiv och rättslig lösning ut på följande sätt:
- Resurser förs långsiktigt över till civil underrättelseverksamhet.
  - Försvarsunderrättelseverksamheten fokuserar på militära och liknande allvarliga yttre hot mot den nationella säkerheten. (Ändring i 1§)
  - Säkerhetspolisen har ansvar för civila yttre och inre hot mot den nationella säkerheten, innefattande brotliga angrepp. Underrättelseverksamhet som stödjer detta område är en del i polisverksamheten och inte försvarsunderrättelseverksamhet.
  - Försvarsunderrättelseverksamhet får inte arbeta med polisverksamhet utan ett medgivande eller på ett uppdrag från Polisen.
  - De rättsliga villkoren till skydd för privatlivet och andra fri- och rättigheter skall gälla för den polisiära underrättelseverksamheten, oavsett vem som hämtar in informationen. Detta kan t.ex. innefatta beslut av domstol i vissa fall.
  - En särskild lag om signalspaning för försvarsunderrättelse skall avse spaning i etern och i kablar. Om det gäller inhämtning för brottsbekämpning skall detta vara polisverksamhet och ske på polisens uppdrag och med tillämpning av de rättsliga förutsättningar som gäller för polisen, t.ex. skydd mot intrång i den personliga integriteten.

### **Den framtida underrättelseverksamheten – behov av en helhetssyn**

Bedömningen i promemorian att ett militärt angrepp mot Sverige är osannolikt under en överskådlig tid gör att det finns det anledning att se över hur försvarsunderrättelsemyndigheternas resurser bäst kan utnyttjas av samhället. Säkerhetspolisen är därför positiv till initiativet att belysa denna fråga, dock att analysen generellt sett bör såväl fördjupas som breddas.

Promemorian utgör t.ex. bara ett bland flera förslag som rör samhällets behov av underrättelser. Andra förslag av betydelse är Stödutredningens betänkande Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning (SOU 2005:79) och i viss mån även Informationssäkerhetsutredningens slutbetänkande Informationssäkerhetspolitik – Organisatoriska konsekvenser (SOU 2005:71). När det gäller polisens möjligheter att inhämta uppgifter har givetvis promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21) en central roll. Därutöver finns väsentliga förslag i Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) delbetänkanden Ökad effektivitet och rättssäkerhet i brottsbekämpningen (SOU 2003:74) och Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. (SOU

2005-11-02

2005:38). Vidare är frågan om att tillåta buggning som tvångsmedel betydelsefull i detta sammanhang.

Säkerhetspolisen kan konstatera att förslagen av naturliga skäl inte remitterats vid samma tillfälle. Detta är emellertid bekymmersamt eftersom det i dessa närmast parallella arbeten finns olika synsätt på hur samhällets behov av underrättelser skall tillgodoses. Utan en närmare och bättre samordning i det fortsatta arbetet finns risk för att underrättelsesamhällets struktur successivt förändras utan full insikt om det sammantagna resultatet, och med risk för bristande effektivitet och rättssäkerhet.

Säkerhetspolisen kan i sammanhanget konstatera att förslagen i den aktuella promemorian och Informationssäkerhetsutredningens slutbetänkande sammantaget synes skapa en ny ansvarsstruktur mellan civila och militära myndigheter. Detta avspeglas också tydligt av förslaget i slutbetänkandet att låta Försvarets radioanstalt övergå i en ny myndighet benämnd Institutet för signalunderrättelsetjänst och teknisk informationssäkerhet.

Utan någon värdering av de enskilda förslagen menar Säkerhetspolisen att frågor som övergripande struktur, enskilda myndigheters uppdrag och resursfördelningen mellan myndigheter alltså måste beredas med ett helhetsperspektiv där samhällets samlade krav och resurser beaktas.

### **En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet**

Promemorian ger intryck av att de nya hot som beskrivs på något sätt ersatt det militära hotet mot Sverige. Så är givetvis inte fallet. De ”nya hoten” har i realiteten inte någon koppling till att det militära hotet mot Sverige minskat. Hoten utgör istället till övervägande del brott som Polisen och andra brottsbekämpande myndigheter sedan länge bedrivit underrättelseinhämtning kring. Det pågår också ett omfattande internationellt samarbete inom området. Säkerhetspolisen vill i sammanhanget erinra om att många gärningar som begås utomlands ändå enligt 2 kap. brottsbalken kan hanteras enligt svenska lag och vid svensk domstol. Det polisiära underrättelsearbetet avser alltså ”utländska förhållanden” vilket skapar förvirring rörande vad som avses med en ny inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten.

Terrorism, liksom många andra fall av grov brottslighet, utgör brott redan på förberedelsestadiet. För att kunna förebygga brott som utgör terroristbrott eller utgör andra hot mot rikets säkerhet har Säkerhetspolisens verksamhet därför alltmer inriktats mot underrättelseinhämtning. Utvecklingen har gjort att Säkerhetspolisen idag kan beskrivas som en underrättelsetjänst som även bedriver polisiär verksamhet. Kombinationen av underrättelseverksamhet och polisiär verksamhet har varit mycket lyckosam, eftersom interaktionen mellan uppgifter ofta givit ett mervärde i det brottsförebyggande arbetet.

2005-11-02

Försvarsunderrättelseverksamhet och den underrättelseverksamhet som brottsbekämpande myndigheter bedriver har utvecklats med olika syften och utifrån olika förutsättningar. Inte minst tydligt blir detta vid en jämförelse mellan den föreslagna regleringen av försvarsunderrättelseverksamheten och den strikta regleringen som finns av de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Genom 4 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet (FUL) finns idag också en tydlig och mycket klok gränsdragning mellan de brottsbekämpande myndigheternas arbete och försvarsunderrättelseverksamhet. Grunden för detta är som nämnts effektivitet och rättssäkerhet.

Det är således inte försvarsunderrättelsemyndigheternas uppgift att bekämpa brott. Säkerhetspolisen menar att de brottsbekämpande myndigheternas sektorsansvar förutsätter att myndigheterna också kan styra och ta ansvar för all den underrättelseinhämtning som bedrivs inom området. Genom förslaget synes emellertid skapas en självständig verksamhet som – parallellt med de brottsbekämpande myndigheternas arbete – bedriver individinriktad underrättelseinhämtning utifrån andra rättsliga förutsättningar än vad som gäller för den polisiära verksamheten. Resonemanget om gränsdragning mellan försvarsunderrättelseverksamhet och polisiär verksamhet vilar här till enligt Säkerhetspolisens mening på felaktiga premisser (avsnitt 4.3.2). Säkerhetspolisen menar därför sammanfattningsvis att försvarsunderrättelseverksamhet – liksom idag – inte får innefatta åtgärder som ligger inom ramen för Polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. Starka rättssäkerhets- och effektivitetsskäl talar för denna goda princip och för den ordning som gäller idag.

Säkerhetspolisens grundsyn är således att varje sektorsansvarig myndighet måste ges tillräckliga resurser och mandat för att själv kunna lösa sin uppgift. Samtidigt är det inte rimligt att samhället skapar parallella resurser inom områden som kräver hög grad av specialistkompetens. Om behovet av försvarsunderrättelseverksamhet med dess nuvarande inriktning mot militära yttre hot minskat är det därför naturligt att föra över resurser till andra verksamheter som har större behov av dessa. Den bristfälliga beskrivningen i promemorian av behovet av en förändrad försvarsunderrättelseverksamhet gör dock att det saknas förutsättningar att närmare analysera frågan utöver vad som idag framgår som en uppenbar och nödvändig omprioritering av resurser från militära yttre hot till civila yttre hot – d.v.s. Säkerhetspolisens ansvarsområde. Detta kan på kort sikt ske genom att Säkerhetspolisen ges mandat att beställa och anlita kapacitet inom försvarsunderrättelsemyndigheterna till sådana områden som avser brottsliga angrepp mot nationens säkerhet i form av yttre och inre hot mot Sverige. På detta sätt kan det utomordentligt goda samarbete som i dag finns mellan civila och militära myndigheter fortsätta till gagn för hela samhället. Det bör dock betonas att det då inte är fråga om att bedriva försvarsunderrättelseverksamhet utan istället att lämna stöd för underrättelseinhämtning inom ramen för den polisiära verksamheten.

2005-11-02

Nedan följer vissa synpunkter på enskildheter i förslagen som Säkerhetspolisen särskilt vill fästa uppmärksamhet på.

#### ***Behovet av en förändrad försvarsunderrättelseverksamhet (avsnitt 4.1)***

Säkerhetspolisen kan således konstatera att behovet av att förändra försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning behandlas mycket summariskt i avsnitt 4.1. Polisens och andra myndigheters underrättelsearbete inom området är över huvud taget inte föremål för närmare analys. Genom den bristfälliga beskrivningen av den underrättelseverksamhet som bedrivs utanför försvarsunderrättelseverksamheten framstår det närmast som att försvarsunderrättelseverksamheten skall fylla ett tomrum som skapats av att brottsbekämpande myndigheter inte bedriver någon underrättelseverksamhet, vilket alltså inte stämmer med verkligheten.

Behovet av en förändrad försvarsunderrättelseverksamhet måste enligt Säkerhetspolisens mening bedömas utifrån ett helhetsperspektiv, och ha som inriktning att ta ställning till en omprioritering av resurser för att kartlägga yttre militära hot till att avse civila yttre och inre hot.

#### ***Förslag till gränsdragningar (avsnitt 4.3.2)***

##### *Yttre hot och utländska förhållanden*

Försvarsunderrättelseverksamhet kan idag bedrivas för att kartlägga ”yttre militära hot” mot landet. Enligt promemorian är emellertid begreppet yttre militära hot alltför snävt i förhållande till den nya hotbilden, eftersom den består av icke militära hot (s. 85). Det krävs ett begrepp som kan täcka hot av mer oklar karaktär och ursprung som exempelvis IT-relaterade hot, oljeutsläpp samt strålnings-, biologiska och kemiska hot (s. 86). Hotbilden består också av försörjningskriser, ekologiska obalanser, migrationsrörelser, nationalism samt etniska och kulturella konflikter (s. 46 f). I promemorian sägas att det är angeläget att försvarsunderrättelseverksamhetens unika särskilda metoder kan utnyttjas mot hela den vidgade säkerhetspolitiska hotbilden, till nytta för en bredare krets av mottagare. Försvarsunderrättelseverksamheten bör därför avse ”yttre hot” oavsett deras karaktär och ursprung (s. 86). Försvarsunderrättelseverksamheten bör vidare alltså vara inriktad mot utländska förhållanden, dvs. verksamheter eller företeelser som har sin utgångspunkt i utlandet.

Säkerhetspolisen kan konstatera, såsom det måste uttolkas, att begreppet utländska förhållanden inte utgör någon begränsning när det gäller var verksamheten kommer att bedrivas. Verksamheten kommer således att kunna bedrivas även i Sverige.

2005-11-02

Enligt Säkerhetspolisens mening är underrättelseverksamhet till sin natur sådan att den bör vara förbehållen sådana företeelser eller hot som det är särskilt angeläget att samhället har information om. Säkerhetspolisen känner därför viss tvekan inför den föreslagna förändringen eftersom beskrivningen av de nya hot som försvarsunderrättelseverksamheten skall riktas mot är så vag att det inte går att förutse vilka företeelser som kan komma att bli föremål för verksamhetens intresse. Säkerhetspolisen kan emellertid i och för sig godta den föreslagna ordalydelsen under förutsättning att det sker en klar avgränsning till verksamhet som faller under Polisens brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet enligt vad som sägs i det följande.

*Gränsdragningen mellan försvarsunderrättelseverksamhet och polisiär verksamhet*

Resonemanget om gränsdragning mellan försvarsunderrättelseverksamhet och polisiär verksamhet vilar enligt Säkerhetspolisens mening på felaktiga premisser. Detta gäller såväl skiljelinjen mellan inre/polisiär och yttre/militär säkerhet som den implicita och enligt Säkerhetspolisens mening föråldrade definitionen av "underrättelsetjänst" (jfr avsnitt 4.4). Gränsdragningsproblematiken är betydligt mer komplex än den framställs i promemorian. Det handlar egentligen om en gränsdragning i två dimensioner. Å ena sidan dimensionen civil-/militär säkerhet och å andra sidan dimensionen inre-/yttre säkerhet. Fyra kombinationer är härigenom tänkbara. Av dessa är enligt Säkerhetspolisens mening en på förhand utesluten (inre/militär säkerhet) och två förhållandevis okontroversiella (inre/civil samt yttre/militär säkerhet). Det fjärde området (yttre/civil säkerhet) är däremot idag inte ett naturligt verksamhetsområde för vare sig för försvarsunderrättelseverksamheten eller den polisiära verksamheten. Många myndigheter har emellertid redan idag en unik och värdefull kompetens inom detta område. Enligt Säkerhetspolisens mening är det därför mer naturligt att söka stärka samarbetet och informationsflödet mellan dessa myndigheter än att utvidga försvarsunderrättelsemyndigheternas mandat. Som framgått tidigare menar Säkerhetspolisen således att försvarsunderrättelseverksamhet – liksom idag – inte får innefatta åtgärder som ligger inom ramen för Polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

När det gäller de förslag som lämnas i promemorian anges i 4 § första stycket FUL att försvarsunderrättelseverksamhet inte får innefatta åtgärder som ligger inom ramen för Polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete enligt lagar och andra förordningar. Vid en jämförelse med nuvarande bestämmelse kan Säkerhetspolisen konstatera att begreppet "uppgifter" ersatts med det snävare begreppet "åtgärder" utan att innebörden av detta närmare berörts i promemorian. Likaså har "andra föreskrifter" på samma sätt ersatts med "förordningar".

Som en begränsning av undantaget i första stycket föreslås i ett nytt andra stycke att försvarsunderrättelseverksamhet, utan att riktas mot en fysisk

2005-11-02

person, ändå får bedrivas för att kartlägga utländska förhållanden som innebär yttre hot mot landet. I promemorian anges att det härigenom uppnås en rimlig avvägning mellan dels intresset av att brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetsuppgifter förbehålls Polisen och andra berörda myndigheter, dels intresset av att försvarsunderrättelseverksamheten ändå kan inriktas på yttre hot i form av kriminalitet (s. 89).

Även om en organisation eller grupp tar på sig ansvar för ett brott finns det alltid en fysisk person bakom gärningen och de uppgifter som inhämtas. Säkerhetspolisen har därför svårt att se hur försvarsunderrättelsemyndigheterna över huvud taget skall kunna bedriva någon verksamhet inom området. Säkerhetspolisen är oroad över detta eftersom försvarsunderrättelsemyndigheterna härigenom synes vara förhindrade att ge Polisen och andra brottsbekämpande myndigheter stöd i deras underrättelseverksamhet. Det viktiga samarbete som förekommer inom området skulle härigenom kunna gå förlorat.

Vidare kan Säkerhetspolisen konstatera att enligt undantagsbestämmelsen får försvarsunderrättelseverksamhet bedrivas för kartläggning av utländska förhållanden som innebär yttre hot mot landet. Kartläggning av sådana utländska förhållanden utgör emellertid enligt 1 § den föreslagna FUL också ett av de grundläggande syften för vilka försvarsunderrättelseverksamheten får bedrivas. Det föreslagna andra stycket skulle visserligen kunna förstås så att försvarsunderrättelseverksamheten inte får omfatta de övriga syften som anges, dvs. inhämtning till stöd för svensk utrikes-, försvars och säkerhetspolitik. Mot en sådan tolkning talar dock att försvarsunderrättelseverksamheten i första hand skall vara inriktad på att ge strategisk information (s. 87).

Säkerhetspolisen kan sammanfattningsvis inte se hur den föreslagna bestämmelsen är tänkt att tillämpas. Förslaget i denna del kan därför inte utan vidare beredning ligga till grund för det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Som framgått tidigare menar emellertid Säkerhetspolisen att försvarsunderrättelseverksamhet – liksom idag – inte får innefatta åtgärder som ligger inom ramen för Polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. Det samarbete som pågår inom området måste dock kunna fortsätta och ges förutsättningar att utvecklas ytterligare. De brottsbekämpande myndigheterna måste också alltjämt ha möjlighet att få stöd av försvarsunderrättelsemyndigheternas resurser vid inhämtning av underrättelser. Enligt Säkerhetspolisens mening bör därför av flera skäl den föreslagna förändringen av 4 § FUL inte genomföras.

I ett nytt andra stycke bör istället föreskrivas en rätt för de myndigheter som anges i 4 § första stycket FUL att få stöd av försvarsunderrättelsemyndigheterna vid underrättelseinhämtning i det brottsbekämpande och brottsförebyggande arbetet. Det är dock inte fråga om att bedriva

2005-11-02

försvarsunderrättelseverksamhet inom området utan istället underrättelseinhämtning på uppdragsbasis utifrån de rättsliga förutsättningar Polisen och de andra myndigheterna har för sin verksamhet. En sådan verksamhet skall alltså inte falla under begreppet försvarsunderrättelseverksamhet utan är polisverksamhet med de rättssäkerhetsgarantier som följer av detta.

#### ***Ytterligare anpassningar av försvarsunderrättelseverksamheten (avsnitt 4.4)***

##### *Rapportering av underrättelser*

Promemorian genomsyras av en inhämtningsorienterad och, enligt Säkerhetspolisens mening, på många sätt föråldrad syn på underrättelsetjänst. Definitionen av "underrättelser" såsom inhämtad, bearbetad och grundanalyserad information (s. 91) som i huvudsak skall basera sig på teknisk och personbaserad inhämtning med särskilda metoder (s. 92) är långt ifrån vedertagen. I modern underrättelse teori skiljer man vanligen på "raw intelligence" och "finished intelligence", där den högsta formen är "all-source intelligence" (underrättelsebaserat beslutsunderlag som bygger på all tillgänglig information, inklusive öppen sådan). Utvecklingen i flera viktiga länder – däribland USA, Tyskland, Nederländerna och Israel – går i riktning mot mer analys och ökad integration av öppen information i produktionen av underrättelseunderlag. Samma väg går EU i sin uppbyggnad av en europeisk förmåga på strategisk nivå inom underrättelseverksamheten (s. 77-78). Såvitt Säkerhetspolisen känner till har också de svenska bidrag som blivit mest uppskattade i EU:s underrättelsesamarbete varit de som haft störst analytiskt djup.

Att i detta läge omdefiniera den svenska försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter till att endast delge grundanalyserad och källnära information känns inte helt rätt. Den sannolika effekten är inte att slutanalysen flyttar till ansvariga myndigheter (s. 91) utan att den samlade svenska förmågan till analys av underrättelseinformation reduceras. Säkerhetspolisen förbehåller sig visserligen rätten att göra sin egen analys och dra sina slutsatser av utvecklingen i omvärlden. Samtidigt vill dock Säkerhetspolisen framhålla att verksamheten sätter stort värde på kvalificerade analytiska bidrag från försvarsunderrättelsemyndigheterna. Det vore mycket olyckligt om förmågan att göra denna typ av analytiska bedömningar skulle undermineras av en omprioritering i riktning mot lägre "förädlingsgrad". För Sveriges bidrag till EU-samarbetet skulle det enligt Säkerhetspolisens bedömning vara direkt kontraproduktivt.

Säkerhetspolisen konstaterar sammanfattningsvis att den föreslagna lydelsen i 2 § FUL inte utan vidare bearbetning bör ligga till grund för en ändrad inriktning av underrättelsemyndigheternas rapportering.

2005-11-02

### *Signalspaning*

En förändring av signalspaningsverksamheten till att även omfatta kabelburen trafik gör enligt Säkerhetspolisens mening att verksamheten ur ett integritetsperspektiv får sådana likheter med tvångsmedlen hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning att signalspaningen kräver författningsstöd. Den nära relationen till begreppet hemlig teleavlyssning framstår som tydlig. Säkerhetspolisen välkomnar därför initiativet att reglera verksamheten genom den föreslagna signalspaningslagen.

Som tidigare framgått menar Säkerhetspolisen att försvarsunderrättelseverksamhet inte får innefatta åtgärder som ligger inom ramen för Polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. Förslaget i promemorian om utformning av 4§ lagförslaget gör emellertid, som Säkerhetspolisen tolkar den föreslagna lydelsen, att signalspaningen är exklusivt förbehållen försvarsunderrättelseverksamheten. Detta leder till att Säkerhetspolisen och andra brottsbekämpande myndigheter inte längre kan få stöd med signalspaningsresurser om inte försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning eller definition ändras. Det värdefulla samarbete som förekommer inom området skulle härigenom kunna tvingas upphöra. Det är oacceptabelt att brottsbekämpande myndigheters möjligheter att bedriva sin verksamhet försämras på detta sätt.

Enligt Säkerhetspolisens mening kan den unika resurs som signalspaningen utgör inte vara förbehållen försvarsunderrättelseverksamheten. Frågan om författningsstöd för signalspaningsverksamheten bör därför frigöras från frågan om försvarsunderrättelseverksamhetens inriktning. Ett annat alternativ är att polisen ges en lagfäst rätt att beställa underrättelseinformation från signalspaningen. Denna inhämtning blir då polisverksamhet och inte försvarsunderrättelseverksamhet.

### *Begränsning av inhämtningen i tråd (avsnitt 5.3.1.3)*

I promemorian föreslås att den signalspaning som sker i tråd endast får avse signaler som förs över Sveriges gräns av operatörer som äger tråd. Härigenom skall inhämtningen begränsas till trafik som rör utländska förhållanden. Det konstateras att inhemsk trafik av tex. kostnadsskäl kan passera gränsen, men att detta sker i så liten omfattning att regleringen i praktiken utgör en begränsning av signalspaningen till trafik som är relevant i förhållande till försvarsunderrättelseverksamhetens ändamål (s. 117).

Som Säkerhetspolisen tidigare konstaterat kan inhämtning om utländska förhållanden ske såväl i Sverige som utomlands. Den föreslagna begränsningen framstår därför i sig som oklar.

Säkerhetspolisen har ansvar för hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning inom Polisen och har härigenom en betydande inblick i

2005-11-02

frågan om inhemsk kommunikation kan komma att passera Sveriges gräns. De centrala aktörerna på telemarknaden är ofta internationella bolag och Säkerhetspolisens erfarenhet är att inhemsk kommunikation därför i allt högre grad kan komma att passera nationsgränsen. Säkerhetspolisen delar således inte promemorians uppfattning i denna fråga. När det gäller rättssäkerhet och andra aspekter på inhämtningen bör därför förslagen ses som att de avser inhämtning av kommunikation mellan personer i Sverige. När det gäller brottsbekämpning finns lösningar i de regelverk som reglerar inhämtning för polisen t.ex. rättegångsbalken och i den föreslagna lagstiftningen genom preventiva tvångsmedel.

#### ***Automatiserad inhämtning och sökbegrepp (avsnitt 5.3.1.4)***

##### *Automatiserad inhämtning*

Den automatiserade inhämtning med sökbegrepp som beskrivs utgör i allt väsentligt samma metod som Polisen använder när den med stöd av i 27 kap. 25 § rättegångsbalken nyttjar tekniska hjälpmedel vid verkställighet av hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning. Skillnaden är emellertid att den verkställighet som Polisen genomför enbart kan avse de teledresser som domstolen fastställt och att verkställigheten äger rum i punkter där överföringskapaciteten är liten i jämförelse med de punkter där signalspaningen föreslås äga rum. Även om den automatiserade inhämtningen benämns signalspaning är den ur ett integritetsperspektiv således minst lika känslig som hemlig teleavlyssning.

##### *Fastställande av sökbegrepp*

Enligt förslaget skall Försvarets Radioanstalt fastställa de sökbegrepp som skall användas vid signalspaningen (s. 119f). Sökbegrepp som personnamn, telefonnummer, e-postadresser, IP-adresser etc. får emellertid bara användas om det är av synnerlig vikt för verksamheten (jfr. s. 137).

Skälen till att låta Försvarets radioanstalt fastställa sökbegrepp synes främst vara att signalspaningen kräver omfattande kunskaper om Försvarets Radioanstalts verksamhet och att sökbegreppen måste kunna fastställas eller ändras fortlöpande på grund av exempelvis händelser i omvärlden (s. 119 f). Vidare att hanteringen också måste kunna tillgodose mycket höga krav på säkerhet.

Säkerhetspolisen menar att argumenten för att låta Försvarets radioanstalt fastställa sökbegrepp tar sikte på två olika saker. Hur signalspaningen rent tekniskt skall genomföras är en verkställighetsfråga som givetvis måste ankomma på den verkställande myndigheten att fastställa. Beslutet att inom ramen för underrättelseverksamhetens inriktning använda sökbegreppen A eller B eller personnamnet C är däremot en fråga som med hänsyn till den personliga integriteten möjligen borde fastställas av en fristående oberoende

2005-11-02

myndighet, t.ex. Försvarets underrättelsenämnd. Vid en jämförelse med hemlig teleavlyssning kan konstateras att domstolen beslutar att tvångsmedlet får användas avseende en viss teleadress men däremot givetvis inte vilka tekniska åtgärder som måste vidtas för att identifiera teleadressen.

När det gäller den signalspaning som Säkerhetspolisen och andra brottsutredande myndigheter bedriver genom t.ex. uppdrag till FRA eller genom egen teknik menar Säkerhetspolisen att kontroll- och beslutsfrågor lämpligen kan lösas på motsvarande sätt som i betänkandet Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21).

#### ***Tillståndsförfarande (avsnitt 5.4.1.3)***

I promemorian anförs att ett generellt krav på tillstånd skulle leda alltför långt med hänsyn till att inhämtningen kan avse såväl uppgifter som helt saknar betydelse i integritetshänseende som uppgifter av mer integritetskänslig natur. Vidare anförs att ett tillstånd skulle behöva innefatta så vida ramar för signalspaningen att prövningen skulle te sig föga meningsfull från rättssäkerhetssynpunkt (s. 138). När det däremot gäller andra myndigheter som vill inrikta Försvarets radioanstalts verksamhet skall en tillståndsprövning ske för att fastställa att inriktningen är förenlig med de förutsättningar som anges i den föreslagna lagen om signalspaning. Det är Försvarets underrättelsenämnd som föreslås att få till uppgift att meddela dessa tillstånd.

Som framgått tidigare har den föreslagna signalspaningen sådana likheter med hemlig teleavlyssning att Säkerhetspolisen menar att den ur ett integritetsperspektiv är minst lika känslig som sådan avlyssning. Att vissa uppgifter kan vara av mindre integritetskänslig natur leder enligt Säkerhetspolisens mening givetvis inte till att kravet på integritetsskydd kan sättas lägre.

Med hänsyn till enskidas integritet är telefonavlyssning idag omgärdad av strikta regler såväl när det gäller förutsättningar för avlyssningen och tillståndsförfarande som när det gäller hur de upptagningar som gjorts skall behandlas. Med hänsyn till den personliga integriteten bör även signalspaningsverksamheten omfattas av ett motsvarande regelverk, i vart fall i de delar som rör signalspaning för Säkerhetspolisens och andra brottsbekämpande myndigheters verksamhet. Detta innebär att det måste som nyss har nämnts finnas ett väl utvecklat tillståndsförfarande för verksamheten.

Säkerhetspolisen kan konstatera att förslaget innebär att Försvarets underrättelsenämnd skall meddela tillstånd för andra myndigheters inriktning av signalspaningen. Detta gör att nämnden kommer att få insyn i och i praktiken pröva bl.a. Säkerhetspolisens operativa verksamhet som ytterst gäller myndighetsutövning mot enskild och med stöd av gällande

2005-11-02

lagstiftning. Att försvarsunderrättelsenämnden på detta sätt ges insyn i och påverkan på polisiär och annan civil verksamhet utgör enligt Säkerhetspolisens mening en från konstitutionella utgångspunkter oacceptabel lösning. Tillstånd skall istället meddelas av ett för ändamålet kompetent organ skiljt från försvarsunderrättelseverksamheten, såsom en allmän domstol.

Frågan om tillstånd är starkt knuten till vilka sökbegrepp som kan tillåtas. Säkerhetspolisen menar därför alltså att tillståndsfrågan, liksom frågan om sökbegrepp, kan lösas på motsvarande sätt som föreslås i promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21).

#### ***Upptagningar och uppteckningar som skall förstöras (avsnitt 5.4.1.4)***

##### *Information utan betydelse för verksamheten*

Som Säkerhetspolisen tidigare pekat på gör hänsynen till den personliga integriteten att delar av förslagen i promemorian inte bör genomföras utan förändringar i det remitterade förslaget. När det däremot gäller frågan om information utan betydelse för försvarsunderrättelseverksamheten menar Säkerhetspolisen att resonemangen kring den personliga integriteten leder fel.

Den information som avses utgör i praktiken överskottsinformation i förhållande till ändamålen med försvarsunderrättelseverksamheten. Ur ett Europakonventionsperspektiv har frågan om användning av överskottsinformation vid hemliga tvångsmedel blivit löst genom högsta domstolens avgörande (NJA 2003 s. 323) och genom förslagen i propositionen Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel m.m. (prop. 2004/05:143). Eftersom avsikten med signalspaningen inte är att uppgifterna skall användas som bevisning i domstol är visserligen inte de synsätt som anges helt överförbara. Som Säkerhetspolisen tidigare pekat på ligger emellertid den underrättelseinhämtning som sker genom signalspaning i ett integritetsperspektiv mycket nära hemlig teleavlyssning.

Som framgått menar Säkerhetspolisen att försvarsunderrättelseverksamhet inte får innefatta åtgärder som ligger inom ramen för Polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. Med den föreslagna bestämmelsen skulle emellertid information om exempelvis terrorism eller annan grov brottslighet då komma att förstöras. Säkerhetspolisen menar att den brottslighet det är fråga om är så allvarlig att det måste finnas utrymme för att överlämna informationen. En förutsättning för detta måste dock vara att den mottagande myndigheten har, eller vid en prövning meddelas, sådant tillstånd till signalspaning att myndigheten själv skulle kunnat ha inhämtat uppgifterna.

2005-11-02

***Kontrollfunktionen (avsnitt 6)***

En god kontroll av de åtgärder som vidtas är väsentlig av många skäl, bl.a. för att skapa förtroende för den kontrollerade verksamheten. Inte minst i den typ av verksamhet som Säkerhetspolisen och försvarsunderrättelsemyndigheterna bedriver är detta väsentligt. Säkerhetspolisen är därför generellt positiv till förslag som innebär en ökad kontroll av verksamheten.

Säkerhetspolisen är emellertid något brydd över resonemanget när det gäller Försvarets underrättelsenämnds roll som tillsynsorgan och i vissa fall tillståndsgivare, och om nämnden härigenom kan anses ha dubbla roller (s. 143 f). Som Säkerhetspolisen uppfattar det går resonemanget ut på att det alltid kan antas att de tillstånd som nämnden meddelar är korrekta och att tillstånden i sig därför inte behöver någon granskning. Det är en given utgångspunkt att beslutsfattaren alltid har för avsikt att tillämpa relevanta regler på bästa sätt. Det kan emellertid förekomma bedömningsfrågor där beslutsfattarens uppfattning kan behöva testas. Säkerhetspolisen har svårt att dela resonemanget i promemorian eftersom det synes leda till att nämndens beslut aldrig behöver granskas.

***Sammanfattning***

1. Säkerhetspolisen förordar en förnyad, bredare och djupare analys av vilka effekter, vilka behov och vilka förändringar inom hela den civila och militära underrättelseverksamheten som föranleds av den nya hotbilden rörande den nationella säkerheten i vid mening.
2. Säkerhetspolisen menar att inhämtning av underrättelseinformation för polisiär verksamhet skall ske under ledning och styrning av Polisen och med tillämpning av det regelverk som gäller för de rättsvårdande myndigheterna.
3. Säkerhetspolisen efterfrågar lagstiftning om signalspaning så att denna viktiga verksamhet kan tillgodose en rad olika samhällsintressen med utgångspunkt i olika sektorsbehov.

SÄKERHETSPOLISEN

Klas Bergenstrand  
Säkerhetspolischef

Lars-Åke Johansson