



Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning (Ds 2018:35)

Ju2018/04249/L4

1. Inledning

Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten har anmodats att yttra sig över innehållet i rubricerad promemoria.

Nämnden har granskat förslagen främst med utgångspunkt från sin uppgift att ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv utöva tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Förslagen lämnas i huvudsak utan erinran. Nämnden har förståelse för att den nuvarande regeltillämpningen – som innebär att bl.a. Polismyndighetens och Säkerhetspolisens (i fortsättningen polisens) tillgång till signalspaningsuppgifter i underrättelseverksamheten upphör om det inleds en förundersökning – kan få allvarliga konsekvenser exempelvis för bekämpandet av internationell terrorism. Nämnden vill emellertid framföra ett antal synpunkter som bl.a. rör tolkningen av de föreslagna bestämmelserna och svårigheter att säkerställa att de efterlevs.

2. Synpunkter som rör 1 § förbudslagen

2.1. Vilka typer av uppgifter ska omfattas av förbudet?

Nämnden utgår från att begreppet ”uppgifter i underrättelser” i 1 § i förslaget till lag om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott (i fortsättningen förbudslagen) innefattar varje uppgift som kommer från en underrättelse som Försvarets radioanstalt rapporterat i enlighet med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet, även om uppgiften endast utgör en liten del av den ursprungliga underrättelsen och oavsett på vilket sätt uppgiften därefter har förts vidare. Det innebär att förbudet även gäller t.ex. för en enstaka

uppgift från en underrättelse som någon får del av muntligen. Enligt nämnden bör det förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet att så är fallet. Att även enstaka och muntliga uppgifter bör anses omfattas innebär, som nämnden återkommer till nedan, en utmaning både för den som ska säkerställa att de nya bestämmelserna efterlevs och för den som ska bedriva tillsyn.

2.2. Vilken användning ska vara förbjuden?

Nämnden anser att det även bör förtydligas vad som omfattas av rekvisitet ”användas för att utreda brott”. Enligt promemorian omfattar förbudet användning för att inleda (eller återuppta) en förundersökning och användning för att berika materialet i en pågående förundersökning, t.ex. för att besluta om eller ansöka om tillstånd till ett straffprocessuellt tvångsmedel (avsnitt 9.3 i promemorian). Båda dessa exempel avser situationer där uppgifterna uttryckligen läggs till grund för formella beslut. Enligt nämnden behöver det förtydligas om avsikten är att förbudet även ska gälla när uppgifter används i brottsutredningar på informella eller indirekta sätt, som i följande två exempel.

Exempel A: Kännedom om uppgifter i underrättelser påverkar utredares agerande

Signalspaningsuppgifter inkommer från Försvarets radioanstalt till polisens underrättelseverksamhet parallellt med en förundersökning som gäller samma företeelse. Vissa av uppgifterna förs vidare till utredningen muntligen vid ett möte mellan utredarna och personer som arbetar i underrättelseverksamheten. Kännedomen om uppgifterna gör att utredarna i ett förhör kan ställa vissa relevanta frågor som de inte hade ställt annars, dock utan att de nämner eller dokumenterar signalspaningsuppgifterna.

Exempel B: ”Indirekt användning” av uppgifter i underrättelser

Signalspaningsuppgifter inkommer från Försvarets radioanstalt till polisens underrättelseverksamhet parallellt med en förundersökning som gäller samma företeelse. Dessa uppgifter gör att polisen riktar sitt intresse mot andra personer eller platser än vad som annars hade varit fallet. Detta leder till att polisen får fram samma information som signalspaningsuppgifterna rör genom andra åtgärder inom underrättelseverksamheten. Därefter lämnas den senast inhämtade informationen till förundersökningen och den läggs till grund för att ansöka eller besluta om ett straffprocessuellt tvångsmedel.

De situationer som beskrivs i dessa exempel ska inte kunna uppstå med den nuvarande regeltillämpningen. Om användningen i något av exemplen inte ska

anses omfattas av förbudet medför promemorians förslag att signalspaningsuppgifter kommer att kunna påverka brottsutredningar på ett sätt som inte är möjligt i dag. Detta bör i så fall tydliggöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2.3. Gäller förbudet även lagföring?

Det föreslagna förbudet omfattar användning för att utreda brott. Avsikten är naturligtvis att signalspaningsuppgifter inte heller ska få användas när en förundersökning är avslutad och åtal har väckts, exempelvis för att en tilltalad kräver att sådana uppgifter ska tas in i målet eller att en åklagare i detta skede vill använda uppgifterna i rättegången. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det övervägas om det uttryckligen behöver anges i 1 § förbudslagen att förbudet även omfattar lagföring.

3. Synpunkter som rör 2 § förbudslagen

3.1. Behövs bestämmelsen?

Som utredaren tar upp i promemorian finns det redan vissa bestämmelser i regleringen om personuppgifter och säkerhetsskydd som kan medföra skyldighet att begränsa tillgången till uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt (avsnitt 9.6 i promemorian). Den föreslagna bestämmelsen i 2 § förbudslagen är därför i viss mån en dubbelreglering. Nämnden instämmer dock med utredaren om att bestämmelsen fyller en funktion eftersom den kan utformas och tillämpas med beaktande av de särskilda intressen som är aktuella – exempelvis sådana aspekter som tas upp i avsnitt 3.2–3.5 nedan.

3.2. Tydliga gränser mellan utrednings- och underrättelseverksamhet krävs

Nämnden delar utredarens uppfattning att det kan vara svårt för en tjänsteman att i sitt arbete bortse från en uppgift som han eller hon har kännedom om (avsnitt 9.6 i promemorian). Detta gäller särskilt om förbudet mot användning av signalspaningsuppgifter ska anses omfatta åtgärder som att ställa frågor vid ett förhör eller ta ställning till vilka åtgärder som ska vidtas inom ramen för en förundersökning. Nämnden anser därför att de brottsbekämpande myndigheterna bör ordna sin verksamhet så att de tjänstemän som arbetar inom utredningsverksamheten inte får del av några uppgifter från signalspaning om samma företeelse som utredningen rör. Det behöver finnas tydliga gränser mellan utrednings- och underrättelseverksamhet när det gäller signalspaningsuppgifter.

Mot bakgrund av detta vill nämnden peka på några aspekter som riskerar att leda till att tjänstemän inom utredningsverksamheten får tillgång till uppgifter från signalspaning i för stor utsträckning (avsnitt 3.3–3.5).

3.3. Konkret behov av uppgifterna för andra arbetsuppgifter

Nämnden är kritisk till följande formulering i den föreslagna kommentaren till 2 § förbudslagen (avsnitt 13.1 i promemorian):

”För att den som arbetar med en utredning om brott ska anses behöva ha tillgång till uppgifterna, bör han eller hon därför ha ett konkret behov av dem med hänsyn till någon annan arbetsuppgift”.

Nämnden anser att den som tillfälligt eller fortlöpande arbetar med en brottsutredning inte ska ha tillgång till signalspaningsuppgifter om samma företeelse. Dessa personer bör således inte samtidigt ha andra arbetsuppgifter som innebär att de har behov av tillgång till sådana uppgifter. Risken är annars uppenbar att signalspaningsuppgifter på ett eller annat sätt kommer att användas i brottsutredningar. Om bestämmelsen i 2 § ska kunna innebära en garanti för att försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten inte blandas samman (avsnitt 9.6 i promemorian) måste tillgången till signalspaningsuppgifter begränsas till ett minimum.

3.4. Uppgifter från signalspaning behöver vara spårbara

Som har nämnts ovan bör förbudet mot att använda signalspaningsuppgifter gälla även om uppgiften endast utgör en liten del av den ursprungliga underrättelsen och oavsett på vilket sätt uppgiften därefter har förts vidare. Det är därför nödvändigt att de brottsbekämpande myndigheterna inrättar rutiner som förhindrar att uppgifter oavsiktligt kan ”vandra” så att det inte längre går att veta att de kommer från signalspaning. Om sådana rutiner saknas går det inte att begränsa tillgången till signalspaningsuppgifter för tjänstemän som sysslar med brottsutredning. Det finns då också risk för att sådana uppgifter oavsiktligt används i brottsutredningar. Den kanske viktigaste åtgärden för att förebygga detta är att polisen noga dokumenterar vilka uppgifter som kommer från signalspaning och gör dem spårbara.

3.5. Även tillgången till muntliga uppgifter behöver begränsas

För att undvika att tjänstemän inom utredningsverksamheten får kännedom om signalspaningsuppgifter som de inte får använda är det viktigt att även deras tillgång till muntlig information med sådana uppgifter begränsas. Enligt nämnden kan ett sådant krav anses följa av 2 § förbudslagen. Polisen måste därför införa tydliga rutiner för att muntlig överföring av signalspaningsuppgifter till brottsutredningar inte sker.

4. Tillsyn över tillämpningen av förbudslagen

4.1. Tillsynen bör utformas i enlighet med förslaget

Nämnden instämmer i utredarens bedömning att det finns ett behov av särskild tillsyn över tillämpningen av förbudslagen och att det är lämpligt att den uppgiften åläggs nämnden, bl.a. eftersom nämnden och dess kanslipersonal har stor vana av att hantera särskilt känslig information (avsnitt 10.3 i promemorian) och är inriktad på tillsyn över brottsbekämpande verksamhet. Nämnden instämmer också i bedömningen att nämndens skyldighet att utföra kontroller på begäran av enskilda inte ska påverkas av förslaget (avsnitt 10.3) och att tillsynen bör begränsas till polisen (avsnitt 10.2).

4.2. Tillsynsuppgiften kan bli svår

Nämnden konstaterar att det finns särskilda svårigheter med att bedriva tillsyn över efterlevnaden av förbudet i 1 § förbudslagen. Det ligger i sakens natur att om en signalspaningsuppgift på något sätt – avsiktligt eller oavsiktligt – skulle ha använts i en förundersökning i strid med förbudet skulle det med all sannolikhet inte finnas dokumenterat i utredningen. Nämndens erfarenheter från t.ex. tillsyn av överskottsinformation från hemliga tvångsmedel är att det är svårt att följa informationsflöden som inte dokumenteras. Även för tillsynen är det således viktigt att signalspaningsuppgifter är spårbara när de används utanför sitt ursprungliga sammanhang (se avsnitt 3.4 ovan). Höga krav måste alltså ställas på att polisen inrättar sin verksamhet på ett sätt som leder till regelefterlevnad. Att detta görs kommer givetvis att omfattas av tillsynen. Det är också viktigt att det, vid sidan av den externa tillsynen, finns en väl fungerande intern kontroll inom polisen t.ex. i form av logguppföljningar.

4.3. Formulering i nämndens tillsynslag

Utredningen föreslår att den nya tillsynsuppgiften regleras i ett nytt stycke i 1 § lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet (tillsynslagen) som anger att nämnden utövar tillsyn över den nya lagen.

Nämnden överlämnade den 12 september 2018 en framställning till Justitiedepartementet om ändringar i tillsynslagen. Framställningen biläggs remissyttrandet. I framställningen framförs bl.a. argument för en generellt utformad tillsynsbestämmelse avseende personuppgiftsbehandling i stället för dagens bestämmelse där vissa författningar inom personuppgiftsbehandling räknas upp. Nämnden föreslår att även den nya tillsynsbestämmelsen ges en mer generell utformning, t.ex. som i förslaget nedan (1 § tredje stycket) som förts in i nämndens förslag från den 12 september 2018. Det nu föreslagna tredje stycket innebär att vissa följdändringar behövs i det fjärde stycket i samma paragraf.

1 §

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

Nämnden ska även utöva tillsyn över

1. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter

a) som rör nationell säkerhet i syfte att bekämpa eller lagföra brott, och

b) när Säkerhetspolisen har övertagit en arbetsuppgift inom brottsdatalagens (2018:1177) område från Polismyndigheten,

2. Polismyndighetens behandling av personuppgifter i syfte att bekämpa eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, och

3. Ekobrottsmyndighetens behandling av personuppgifter i syfte att utreda brott, om det inte är fråga om åklagarverksamhet.

Nämnden ska även utöva tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av förbudet mot att använda uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt för att utreda brott.

Tillsynen ska särskilt syfta till att säkerställa att verksamhet enligt första–~~tredje~~ styckena bedrivs i enlighet med lag eller annan författning. **Tillsynen enligt andra stycket ska framför allt avse behandling av känsliga personuppgifter.**

Detta yttrande har beslutats av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. I beslutet har Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Cecilia Dalman Eek, Linnéa Darell, Berit Jóhannesson, Zayera Khan, Christina Linderholm, Ewa Samuelsson, Mats Sander och Jonas Åkerlund deltagit. Föredragande har varit Elisabeth Hedborg.

Gunnel Lindberg

Elisabeth Hedborg

Bilaga: Framställning om ändring i lagen om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet, beslutad av nämnden den 12 september 2018.