

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (Ds 2011:44)

I promemorian föreslås att polisen genom Säkerhetspolisen (SÄPO) och Rikskriminalpolisen (RKP) ska få inrikta FRA:s signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. För detta ändamål föreslås ett tillägg till 4 § lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (LSF).

Datainspektionen har granskat promemorians förslag främst utifrån sin uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter.

Datainspektionen har synpunkter främst när det gäller bristen på analys avseende den del av förslaget som innebär att den öppna polisen genom RKP ska ges möjlighet att inrikta FRA:s signalspaning.

I promemorian (samt även i prop. 2006/07:63) beskrivs och förklaras relativt ingående på vilket sätt som de underrättelsebehov som kan förekomma i SÄPO:s verksamhet kan tillgodoses genom signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Datainspektionen anser att de underrättelsebehov som SÄPO har i förhållande till sina författningsreglerade uppgifter, utifrån den beskrivning som ges i promemorian, på ett bättre sätt än avseende RKP indikerar ett klarare konkret behov av underrättelser som kan erhållas genom signalspaning.

Avsikten med de ändringar som nyligen genomfördes i 2 kap. 6 § regeringsformen var att stärka skyddet för enskildas personliga integritet gentemot det allmänna. I prop. 2009/10:80 (sid. 177) uttalas således att en följd av ändringen är att lagstiftaren tvingas att tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts vid den proportionalitetsbedömning som ska göras.

I promemorian (och även i SOU 2009:66) redovisas sådana avvägningar i viss utsträckning när det gäller varför den öppna polisen ska ges möjlighet att inrikta signalspaning. Enligt Datainspektionen behöver dock analysen med tillhörande proportionalitetsbedömning – mellan RKP:s specifika behov av att kunna inrikta signalspaning i försvarsunderrättelsebehov för inhämtning av underrättelser om strategiska förhållanden rörande grov organiserad brottslighet (och den förväntade effekten av inriktningsmöjligheten) – vägas mot alla kända och bedömda intrång i den personliga integriteten som tillförandet av inriktningsmandatet för RKP medför.

Datainspektionen utesluter inte att det med hänsyn till den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter är motiverat att tillföra RKP möjligheten att inrikta FRA:s signalspaning. Promemorian tycks emellertid i flera delar fall ha utgått ifrån att RKP:s behov av att inrikta signalspaning per automatik är de samma som för SÄPO och behovet av den personuppgiftsbehandling som signalspaningen ger upphov till anses, utan närmare motivering, i stor utsträckning väga tyngre än enskildas motstående intressen. Datainspektionen anser att det fortsatta lagstiftningsärendet bör innehålla en analys där främst RKP, men även SÄPO, prövas självständigt, dvs. att de två polisorganisationernas respektive behov bedöms separat.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 och 21 §§ regeringsformen jämte artikel 8.1 i Europakonventionen ställer stora krav på den bedömning av proportionaliteten som behöver göras vid intrång i enskildas grundläggande rättigheter. Enligt Datainspektionens mening behöver en reglering som medger att även RKP får möjlighet att inrikta signalspaning föregås av en analys som också beaktar nedanstående frågor och förhållanden. Utifrån de svar och konstateranden som kan göras, bör proportionalitetsbedömningen innefatta en avvägning mellan de omständigheter som avser en bedömt ökad effektivitet i

RKP:s verksamhet i aktuella delar och de bedömda intrången i den personliga integriteten som signalspaningen medför.

1. Vilka konkreta underrättelsebehov i RKP:s verksamhet kan tillgodoses genom uppgifter som kan inhämtas genom signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet enligt LSF?
2. Kan dessa underrättelsebehov (eller en del av dem) tillgodoses genom den delgivningsmöjlighet som finns i 2 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet?
3. Kan den signalspaning som RKP kan förväntas beställa av FRA, bl.a. med hänsyn till kravet i 1 § 2 st 3 p LSF att det ska vara fråga om grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen, leda till att fler personer med anknytning till Sverige blir föremål för signalspaning?
4. Bl.a. Datainspektionen har vid sin granskning av tillämpningen av LSF kunnat konstatera att sökbegrepp som är direkt hänförliga till viss fysisk person används i stor omfattning i FRA:s signalspaning. Vad får det för betydelse med hänsyn till vad som anförts under punkten 3?
5. Kommer den signalspaning som ska inriktas av RKP att innebära att signalbärare som idag inte är intressanta för signalspaning, med hänsyn till den trafik som förmedlas i dem, att bli föremål för inhämtning? Kommer en sådan inhämtning att öka riskerna för att trafik som inte passerar rikets gräns inhämtas och kommer FRA:s behov av att inhämta signaler i sin utvecklingsverksamhet (1 § 3 st LSF) att förändras och innebära en mer omfattande personuppgiftsbehandling än idag?
6. Kommer de gränsdragningsproblem mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten som diskuterats flitigt i samband med införandet av LSF och utvidgandet av försvarsunderrättelsebegreppet att helt och fullt kunna lösas vid tillämpningen av den befintliga lagstiftningen och med beaktande av RKP:s uppgifter? Kan det t.ex. bl.a. mot bakgrund av att sökbegrepp som är direkt hänförliga till viss fysisk person bedöms användas i stor utsträckning säkerställas att underrättelser som inhämtats genom signalspaning efter inriktning från RKP inte kommer att flyta in i polisens operativa verksamhet? Hur ska man säkerställa att det inte kommer att uppstå problem vid bedömningen av om

samtliga krav i 1 § 2 st 3 p LSF är uppfyllda i de fall RKP önskar inrikta FRA:s signalspaning (t.ex. när är en narkotikaverksamhet gränsöverskridande, organiserad och hotar väsentliga nationella intressen och när hotar den inte väsentliga nationella intressen?).

7. Bl.a. Datainspektionen har vid sin granskning av tillämpningen av LSF funnit att underrättelseskyldigheten i 11 a § LSF i praktiken saknar betydelse för integritetsskyddet. Promemorian har trots detta nämnt bestämmelsen som en del av integritetsskyddet även beträffande den signalspaning som ska ske efter inriktning av polisen utan att beröra de synpunkter som olika granskningsorgan har kommit fram till i denna del. Anser utredaren att underrättelseskyldigheten i 11 a § LSF kommer att ha praktisk betydelse i fråga om polisens signalspaning?

Avseende den analys som bör göras, kan också nämnas att det i promemorian hänvisas till den signalspaning som FRA har utfört för den öppna polisens räkning tidigare under 2000-talet och där värdefull information ska ha lämnats. Den inhämtning som det då var fråga om avsåg ren eterinhämtning (utan inslag av kabeltrafik) och det framgår inte om det var fråga om strategiska underrättelser eller om det avsåg underrättelser av operativ karaktär. Mot den bakgrunden ifrågasätter Datainspektionen om de slutsatser som promemorian drar om tidigare utförd signalspaning är relevanta i en analys som ska bedöma effekterna av en signalspaning utförd i enlighet med LSF och med de begränsningar som lagen föreskriver i förhållande till en tidigare i princip oreglerad signalspaning i etern.

Avslutningsvis vill Datainspektionen beröra de skrivningar om tillsyn som återfinns i promemorian (sid. 46). Datainspektionen är tillsynsmyndighet över den personuppgiftsbehandling som sker vid FRA enligt lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet, samt SÄPO och den öppna polisen enligt polisdatalagen (2010:361) (tillsammans med Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (SIN) när det gäller polisen). Datainspektionen utgår från att inspektionens tillsynsområde även kommer att omfatta den behandling av personuppgifter som emanerar

från polisens eventuella inhämtning i signalspaning. Datainspektionen bedömer att tillsynen av polisens personuppgiftsbehandling skulle försvåras om inspektionens tillsynsområde inte skulle innefatta sådana personuppgifter som inhämtas genom signalspaning.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Hans-Olof Lindblom, tillsynschefen Britt-Marie Wester, samt juristen Nicklas Hjertonsson, föredragande.

Göran Gräslund

Nicklas Hjertonsson