

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2012-06-20

Närvarande: F.d. justitierådet Dag Victor samt justitieråden Lennart Hamberg och Per Virdesten.

Polisens tillgång till signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet

Enligt en lagrådsremiss den 15 juni 2012 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Karin Erlingsson.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Signalspaning har sedan länge varit ett viktigt inslag i svensk försvarsunderrättelseverksamhet. En närmare lagreglering infördes dock först den 1 januari år 2009 genom den lag som det nu föreslås en ändring i. Ett viktigt skäl för införandet av lagen var att signalspaning skulle kunna genomföras oavsett om signalerna befinner sig i etern eller i tråd.

I den proposition (prop. 2006/07:63) i vilken förslaget till ny lag lämnades föreslogs också ändringar i lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Dessa ändringar, som trädde i kraft den 1 oktober 2007, innebar bl.a. att mandatet enligt 1 § för försvarsunderrättelseverksamhet vid "yttre militära hot" utvidgades till att avse "yttre hot" och viss ändring av bestämmelsen i 4 § om att det inom verksamheten inte får vidtas åtgärder som syftar till att lösa uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet.

De nu berörda lagändringarna föregicks och efterföljdes också av en omfattande och livlig debatt. Redan några månader efter det att den nya lagen om signalspaning trätt i kraft lades det fram förslag till ändringar i lagen (prop. 2008/09:201) som syftade till att förstärka integritetsskyddet vid signalspaning. Ändringarna innebar bl.a. att ändamålen för signalspaning preciserades i lag varvid ett av de syften som angavs var att kartlägga "strategiska förhållanden avseende internationell terrorism och annan grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen". Vidare avskaffades möjligheten för regeringen att bestämma att myndigheter skulle få ange en närmare inriktning av verksamheten, en möjlighet som bl.a. utnyttjats i förhållande till Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Rätten att ange inriktning av signalspaning begränsades till regeringen, Regeringskansliet och Försvarsmakten.

Det nu framlagda förslaget är begränsat till sitt innehåll. Det innebär att rätten att ange inriktning av signalspaning utvidgas till att omfatta även Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen. Förslaget innebär däremot inte någon förändring av de begränsningar i rätten att genomföra signalspaning som följer av lagen om försvarsunderrättelseverksamhet och 1 och 5 §§ i den nu aktuella lagen.

Den lagreglering som nu gäller för signalspaning har, som antytts ovan, varit föremål för återkommande granskning och en livlig debatt inte minst i sådana hänseenden som ligger inom ramen för Lagrådets uppgift att granska. När det föreslås ändringar i sådan lagreglering kan det i vissa fall finnas anledning för Lagrådet att bedöma regleringen även i sådana hänseenden som inte är föremål för ändringsförslag. Lagrådet anser emellertid att det nu framlagda förslaget inte ger anledning till en sådan mer allsidig granskning av den lagreglering som nu gäller för signalspaning. Lagrådet begränsar därför sina anmärkningar till frågor som särskilt aktualiseras genom det nu framlagda förslaget.

Vad som från den utgångspunkten främst är av intresse är behovet och betydelsen av den föreslagna rätten för Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen att ange inriktningen av signalspaning. Den frågan ska ses i ljuset av dels utvidgningen av området för försvars- underrättelseverksamhet till kartläggning av yttre hot mot landet och preciseringen i signalspaningslagen till bl.a. strategiska förhållanden avseende "grov gränsöverskridande brottslighet som kan hota väsentliga nationella intressen", dels förbudet att vidta åtgärder som ligger inom ramen för bl.a. polisens "brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet".

Möjligheten till signalspaning innebär i sig en begränsning av det i 2 kap. 6 § regeringsformen reglerade skyddet mot avlyssning och betydande intrång i den personliga integriteten. Av 2 kap. 20 § regeringsformen framgår att begränsning i det skyddet ska ha stöd i lag och av 2 kap. 21 § att begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

En likartad reglering finns också i artikel 8 i Europakonventionen. Till skillnad mot i regeringsformen finns det emellertid i Europakonventionen en konkret uppräknning av för vilka ändamål som rätten till skydd enligt artikeln får begränsas. Till dessa hör statens säkerhet men också förebyggande av brott.

Någon tvekan råder inte om att kartläggning av yttre hot mot landet är ett sådant ändamål som kan ligga till grund för begränsningar av det i 2 kap. 6 § regeringsformen reglerade skyddet. Annat kan inte heller antas än att förebyggande av brott är ett sådant ändamål. Vad som skapar särskilda problem i detta hänseende är emellertid att brottsbekämpande och brottsförebyggande verksamhet uttryckligen är undantagen från försvarsunderrättelseverksamhetslagens, och därigenom också från signalspaningslagens, tillämpningsområde (4 § försvarsunderrättelselagen). En förutsättning för att polismyndighet ska ha behov av att ange inriktningen av signalspaning är då att signalspaningen gäller verksamhet som inte är brottsbekämpande eller brottsförebyggande.

Frågan om uppdelningen mellan de berörda polisorganens olika verksamheter berörs inte närmare i remissen. Frågan berördes däremot i prop. 2006/07:63. I den propositionen anfördes bl.a. (s. 40 f.) att när det gäller internationell kriminalitet inom det utökade mandatet för försvarsunderrättelseverksamhet så var det inte frågan om en verksamhet var kriminell eller inte som stod i fokus utan i vad mån den kunde ha en potential att utgöra ett hot mot landet oavsett hur den skulle betraktas i rättslig mening.

Enligt Lagrådet framstår det som oklart hur den närmare avgränsningen mellan olika verksamheter hos polisen inom vilka signalspaning får och inte får förekomma ska göras. Det kan i sammanhanget erinras om att det ändamål för polisens rätt till signalspaning

som föreslogs i betänkandet (SOU 2009:66) Signalspaning för polisiära behov, var ”att avslöja och utreda eller förhindra brott”. Det får visserligen antas att frågan om förenligheten med det i 4 § försvarsunderrättelseslagen upptagna förbudet kommer att uppmärksammas av Försvarsunderrättsedomstolen vid dess tillståndsgivning men även om det därigenom skulle utvecklas en konsekvent och klar praxis är det tveksamt om en sådan ordning kan anses uppfylla de krav på insyn och förutsebarhet som bör ställas i ett sammanhang som detta.

Lagrådet vill i det sammanhanget erinra om det krav på inte endast stöd av en tillgänglig lag utan också på möjligheten att förutse dess tillämpning som Europadomstolen särskilt strukit under när det gäller hemlig övervakning (se t.ex. Europadomstolens beslut den 29 juni 2006 i målet Weber och Saravia mot Tyskland, No 54934/00, §§ 93–96). Det kan sättas i fråga om inte en närmare beskrivning borde finnas i tillgänglig lag av den brottslighet som ska kunna föranleda signalspaning om polisen ska ges möjlighet att ange inriktningen av sådan.

Vad därefter angår frågan om proportionaliteten, eller nödvändigheten med hänsyn till ändamålet, av de begränsningar i skyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen som det nu aktuella förslaget skulle kunna innebära ger remissen och den bakomliggande promemorian begränsad vägledning. Lagrådet finner emellertid inte skäl att sätta i fråga att det finns ett behov såvitt gäller Säkerhetspolisen att kunna ange inriktningen av signalspaning inom de ramar för tillåtligheten av sådan som redan gäller. Det framstår, som flera remissinstanser framfört, som mer tveksamt om detta också gäller för Rikskriminalpolisen (jfr avsnitt 5.3 i SOU 2009:66 som också illustrerar problemen mellan området för tillåten signalspaning och sådan brottsbekämpande eller brottsförebyggande verksamhet inom vilken

signalspaning inte är tillåten). Lagrådet anser sig emellertid inte ha underlag för att på den grunden avstyrka den föreslagna lagstiftningen.

Lagrådet vill avslutningsvis understryka att även om Lagrådet inte motsätter sig att det framlagda förslaget läggs till grund för lagstiftning så framstår frågan om i vilken utsträckning polisen bör ha tillgång till signalspaning för sin verksamhet inte som därigenom löst eller slutligt reglerad. Lagrådet utgår från att frågan kommer att ägnas fortsatt uppmärksamhet och att därvid bl.a. de synpunkter som Lagrådet nu framfört tas i beaktande.