



Säkerhetspolisens tillgång till uppgifter från Försvarets radioanstalt i den brottsutredande verksamheten

Sammanfattning

Den 1 augusti 2019 infördes en lag som förbjuder brottsbekämpande myndigheter att använda uppgifter från Försvarets radioanstalt (FRA) för att utreda brott (förbudslagen). Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar tillsyn över Säkerhetspolisens tillämpning av förbudslagen.

För att Säkerhetspolisen ska kunna säkerställa att uppgifter från FRA inte används i brottsutredningar är det viktigt att tillgången till sådana uppgifter begränsas i den brottsutredande verksamheten. Nämnden har därför granskat vilka rutiner Säkerhetspolisen har för det.

Nämnden bedömer att Säkerhetspolisen i vissa avseenden behöver se över och anpassa de rutiner som har granskats i ärendet för att fullt ut säkerställa att myndigheten följer förbudslagens bestämmelse om begränsning av tillgången till FRA-uppgifter. De närmare uppgifterna om Säkerhetspolisens rutiner på området och nämndens bedömning omfattas dock av sekretess och finns därför i en särskild sekretessbelagd bilaga till uttalandet.

Nämnden avser att följa upp vilka åtgärder som Säkerhetspolisen vidtar för att anpassa sina rutiner.

Postadress

Box 22523, 104 22 Stockholm

Telefon

08-617 98 00

E-post

sakint@sakint.se

Organisationsnummer

202100-5703

Besöksadress

Norr Mälärstrand 6, Stockholm

Telefax

08-617 98 88

Webbplats

www.sakint.se

Bankgiro

782-4329

1. Bakgrund

1.1. Inledning

FRA bedriver signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet efter inriktning av bl.a. regeringen, Försvarsmakten och Säkerhetspolisen. Inhämtade uppgifter bearbetas och rapporteras till berörda myndigheter i form av underrättelser.

Den 1 augusti 2019 trädde en ny lag i kraft; lagen (2019:547) om förbud mot användning av vissa uppgifter för att utreda brott. Lagen innehåller ett förbud mot att bl.a. Säkerhetspolisen använder uppgifter i underrättelser som kommer från FRA för att utreda brott. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden utövar tillsyn över Säkerhetspolisens och Polismyndighetens tillämpning av förbudslagen.¹

Syftet med förbudslagen är att Säkerhetspolisen ska kunna inrikta signalspaning och ta emot underrättelser med uppgifter från signalspaning även om det pågår en förundersökning. Tidigare upphörde FRA med sin rapportering om en förundersökning inleddes, eftersom det ansågs att en rapportering i sådana fall kunde leda till en otillåten sammanblandning mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsbekämpande verksamheten. Det berodde på att polisen kunde vara skyldig att använda rapporterade uppgifter för att utreda brott enligt bestämmelser om rapporteringsskyldighet, förundersökningsplikt och åtalsplikt. Genom att införa ett förbud mot att använda FRA-uppgifter för att utreda brott bedömde regeringen att frågan om det pågår en förundersökning skulle förlora den rättsliga betydelse som den hade tidigare.²

Förbudslagen innehåller även ett krav på att tillgången till uppgifter från FRA ska begränsas inom Säkerhetspolisen. Den 3 maj 2021 beslutade nämnden därför att granska om Säkerhetspolisen har ändamålsenliga rutiner för att begränsa tillgången till uppgifter från FRA i den brottsutredande verksamheten.

Framför allt följande frågor har stått i fokus för nämndens granskning.

- Finns det särskilda begränsningar när det gäller tillgången till uppgifter från FRA i Säkerhetspolisens it-system?

¹ 1 § tredje stycket lagen (2007:980) om tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

² Prop. 2018/19:96 s. 19 f.

- Kan tjänstemän som arbetar med brottsutredning få tillgång till uppgifter från FRA i Säkerhetspolisens it-system och i så fall under vilka förutsättningar?
- Kan tjänstemän som arbetar med brottsutredning få del av uppgifter från FRA muntligen?

1.2. Rättsliga utgångspunkter

1.2.1 Uppgifter från FRA får inte användas för att utreda brott

Enligt 1 § förbudslagen får uppgifter i underrättelser som FRA rapporterat till en annan myndighet i enlighet med lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet inte användas för att utreda brott.³ Förbudet gäller oavsett när, hur eller till vilken myndighet en underrättelse har rapporterats, och oavsett hur en uppgift i en underrättelse har förts vidare.⁴

I sitt remissyttrande över förbudslagen påpekade nämnden att det behövde förtydligas vad som avses med formuleringen ”användas för att utreda brott”, dvs. avses enbart situationer där uppgifterna uttryckligen läggs till grund för formella beslut eller är avsikten att förbudet även ska gälla när uppgifterna används i brottsutredningar på mer informella sätt. Nämnden lämnade följande exempel:

”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.”⁵

Som svar på nämndens fråga angav regeringen i förarbetena att förbudet bör vara allmänt. Det är således inte bara otillåtet att lägga uppgifter från FRA till grund för ett beslut, t.ex. ett beslut om tvångsmedel, utan även att i

³ När begreppen ”uppgifter från FRA” eller ”FRA-uppgifter” används i det här uttalandet syftar det på uppgifter från sådana underrättelser.

⁴ A. prop. s. 21 och s. 38.

⁵ Nämndens remissyttrande den 14 november 2018 ”Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning (Ds 2018:35)” (dnr 112-2018) s. 3.

brottsutredande syfte t.ex. använda uppgifter som utgångspunkt för frågor under ett förhör.⁶

Nämnden påpekade också i sitt remissyttrande att det behövde förtydligas om det är tillåtet att använda uppgifter från FRA "indirekt" i en brottsutredning. En FRA-uppgift används då i underrättelseverksamheten för att exempelvis få fram samma information som FRA-uppgiften avser men från en annan källa. Den senare inhämtade informationen används därefter i utredningen. Regeringen förtydligade i förarbetena att förbudet inte hindrar att FRA-uppgifter används på det sättet.⁷

1.2.2 Tillgången till uppgifter från FRA ska begränsas

Enligt 2 § förbudslagen ska de brottsbekämpande myndigheterna 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.

Bestämmelsen innebär enligt förarbetena att den som arbetar med utredning om brott som utgångspunkt inte ska ha tillgång till uppgifter från FRA. Begränsningen kan enligt förarbetena ha betydelse för allmänhetens acceptans och förtroende för den nya ordningen där Säkerhetspolisen kan ta emot underrättelser från FRA även om det pågår en förundersökning. 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 också för att tillgodose bl.a. integritets- och säkerhetsskyddsintressen.⁸

Den utredare som tog fram förslaget om förbudslagen angav några ytterligare skäl för regeln om begränsning av tillgången till FRA-uppgifter. Enligt utredaren väcker en ordning där uppgifterna fritt kan spridas inom polisen frågor om både rättssäkerhet och integritet. En begränsning av tillgången till uppgifterna kan också minska sannolikheten för att enskilda tjänstemän hamnar i situationer där de tvingas avstå från att ta hänsyn till vad de faktiskt vet, vilket framstår som önskvärt även ur deras synvinkel.⁹

Enligt förarbetena går det dock inte att helt utesluta att tjänstemän som arbetar med brottsutredning får del av uppgifter från FRA. En sådan kategorisk begränsning skulle kunna bli för stelbent för Säkerhetspolisen, som inte

⁶ A. prop. s. 22 och s. 38.

⁷ A. prop. s. 22 f. och nämndens ovannämnda remissyttrande (dnr 112-2018) s. 2 f.

⁸ A. prop. s. 31.

⁹ Ds 2018:35 s. 92.

utreder brott i någon större utsträckning och vars utredningsverksamhet därför inte är dimensionerad för att bedrivas utan medverkan av personer som har sina huvudsakliga uppgifter inom underrättelseverksamheten. Enligt regeringen får det därför anses tillräckligt att myndigheten måste kunna motivera avvikelser från utgångspunkten att den som arbetar med utredning om brott inte ska ha tillgång till uppgifterna.¹⁰

1.3. Nämnden har tidigare granskat rutiner för spårbarhet

Nämnden har tidigare granskat om det framgår tydligt vilka uppgifter hos Säkerhetspolisen som kommer från FRA – eller med andra ord om uppgifterna är spårbara inom myndigheten. Bedömningen blev då att Säkerhetspolisen har goda rutiner för spårbarhet när det gäller uppgifter från FRA. Nämnden pekade dock på att det typiskt sett finns en större risk för att spårbarheten går förlorad när uppgifter förs vidare muntligen inom myndigheten.¹¹

2. Utredningen

2.1. Genomförande

Säkerhetspolisen har på nämndens begäran besvarat frågor dels skriftligen, dels muntligen vid ett möte den 1 februari 2023. Säkerhetspolisen har även gett in vissa handlingar.

2.2. Säkerhetspolisens svar

Av sekretesskäl finns de uppgifter som Säkerhetspolisen har lämnat i ärendet i en särskild sekretessbelagd bilaga till uttalandet.

3. Nämndens bedömning

Nämnden bedömer att Säkerhetspolisen i vissa avseenden behöver se över och anpassa de rutiner som har granskats i ärendet för att fullt ut säkerställa att myndigheten följer förbudslagens bestämmelse om begränsning av tillgången till FRA-uppgifter. De närmare uppgifterna om Säkerhetspolisens rutiner på området och nämndens bedömning omfattas dock av sekretess och finns därför i en särskild sekretessbelagd bilaga till uttalandet.

Nämnden avser att följa upp vilka åtgärder som Säkerhetspolisen vidtar för att anpassa sina rutiner.

¹⁰ A. prop. s. 31.

¹¹ Nämndens uttalande den 24 mars 2021 "Säkerhetspolisens rutiner för spårbarhet när det gäller uppgifter i underrättelser från Försvarets radioanstalt" (dnr 135-2019).

4. Beslut

Med detta uttalande avslutas ärendet.

På Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens vägnar

Gunnel Lindberg

I avgörandet har deltagit: Gunnel Lindberg (ordförande), Barbro Thorblad, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Matheus Enholm, Elisabeth Falkhaven, Christina Linderholm och Björn von Sydow (enhälligt).

Föredragande: Fabian Holgersson

Expedition till:

Säkerhetspolisen, Rättsenheten (dnr 2022-15005)