

Stockholm den 30 november 2018

Ju2018/04023/Å

Justitiedepartementet
Åklagarenheten
103 33 Stockholm

Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel (SOU 2018:61)

Sammanfattning

Civil Rights Defenders tillstyrker, med vissa reservationer, de lagförslag som presenterats. Civil Rights Defenders avstyrker utredningens förslag rörande överskottsinformation.

Civil Rights Defenders är positiv till granskning utifrån Regeringsformen (RF) och Europakonventionen (EKMR) av regelverk som berör brottsbekämpning, men ser flera brister i hur utredaren genomfört sitt uppdrag.

Civil Rights Defenders avgränsar detta yttrande till att gälla de förslag där vi anser att utredningen kunde gått längre i sitt utredande arbete och risken för godtyckligt eller oproportionerligt intrång i den enskildes privatliv är särskilt påtaglig.

Allmänna synpunkter

Civil Rights Defenders är positiv till utrednings syfte, att säkerställa att Sverige lever upp till befintliga rättssäkerhetsgarantier och mekanismer till skydd för den personliga integriteten. Vi ställer oss även positiva till utredningens i många avseenden grundliga och övergripande analys av integritet kontra effektivitet. Dock ifrågasätter vi till viss del hur utredningen bedrivits.

För det första har valet av representanter till referensgruppen avgränsats till att huvudsakligen bestå av representanter från, för frågan berörda och med dem näraliggande, myndigheter. Genom att bredda referensgruppen till att innefatta exempelvis representanter från civilsamhället hade

andra intressen och synpunkter fått ett tydligare utrymme i utredningen, vilket är av extra vikt då utredningen syftar till att utreda en integritetskränkande åtgärd mot den enskilda.

För det andra ser vi kritiskt på utredarens val att föreslå ändringar som har till syfte att generera en brottsuppklarande effekt då brottsuppklaring inte varit en del av det huvudsakliga utredningsuppdraget. Som utredaren själv skriver i det inledande kapitlet har utredningen till syfte att analysera nuvarande reglering utifrån EKMR och RF samt föreslå åtgärder i det fall regleringen ej uppnår dessa krav. Detta inbegriper per definition inte att föreslå åtgärder som leder till ökad brottsuppklaring. Vi anser att utredaren har tagit en större frihet än vad som kan anses nödvändigt i relation till uppdraget, vilket är extra anmärkningsvärt då utredarens tolkning av uppdraget innebär ett ökat intrång i den personliga integriteten.

Civil Rights Defenders ifrågasätter vidare varför utredaren vid flertalet tillfällen valt att endast konstatera ett integritetsproblem utan att lägga fram förslag på hur problemet ska avhjälpas, exempelvis i frågan om platsbegreppet (s. 126–127) och frågan om vägledande överrättspraxis (s.137–139). I fallet med platsbegreppet konstaterar utredaren att det föreligger ett problem då definitionen av plats tolkas olika av olika domstolarna, men vidtar ingen åtgärd eftersom problemet inte anses tillräcklig allvarligt. Det finns inga motsättningar i varken EKMR eller RF för en stat att vidta ytterligare åtgärder för att skydda den personliga integriteten. Civil Rights Defenders anser det därav anmärkningsvärt att utredaren presenterar reella integritetsproblem men väljer att, utan vidare argument, inte vidta åtgärder.

Slutligen vill vi, i likhet med utredaren (s. 117), framhålla behovet av en större utredning vilken har till syfte att föreslå en genomgripande förändring av regelverkets struktur. Som utredaren själv påpekar är regelverket som berör hemliga tvångsmedel komplicerat och svårhanterligt. För närvarande remissbehandlas flera utredningar som på olika sätt berör avvägningen mellan effektiv brottsbekämpning och individers personliga integritet (Ds 2018:35, SOU 2018:61, 2018:62, 2018:65 samt direktiven 2017:14 till utredningen En översyn av den straffrättsliga terrorismlagstiftningen, som ska redovisas 31 januari 2019). Frågor som berör individers rättssäkerhet och integritet är principiellt viktiga i ett demokratiskt rättssystem och varje inskränkning förtjänar en öppen, allsidig och sammanhängande behandling i dialog med företrädare för det civila samhället. Civil Rights Defenders kan dock konstatera att de framlagda förslagen - oaktat var och en av utredningarnas möjliga förtjänster - knappast kan leda till ökad överskådlighet. Utredningarna har också bedrivits med minimal, om ens någon insyn från det civila samhället. Civil Rights Defenders framhåller att det vore av stor vikt att samla och behandla frågorna på nytt i en parlamentarisk utredning, som skulle kunna möjliggöra att ta ett helhetsgrepp om dessa och därutöver möjliggöra en förankring med det civila samhället, vilket är centralt när det gäller inskränkningar i människors personliga integritet.

Offentliga ombud

I avsnitt 7.2.7 diskuterar utredaren systemet med offentliga ombud. Utredaren konstaterar att nuvarande ordning, där offentliga ombud inte medverkar vid ärenden där beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation eller postkontroll ska inledas, ska bevaras. I samma

avsnitt konstaterar utredaren att offentliga ombud även i fortsättningen ska medverka vid beslut om hemlig kameraövervakning samt hemlig rumsavlyssning.

Som argument för att ombud ska medverka vid hemlig kameraövervakning samt hemlig rumsavlyssning lyfter utredaren det faktum att ett offentligt ombud särskilt kan påverka frågor med stort integritetsintrång, samt att ombudets åsikter ofta beaktas av rätten. Utredaren framhåller även att de offentliga ombuden som medverkat vid beslut generellt har varit mycket aktiva, omtyckta av alla aktörer och bidragit till en bättre prövning. Civil Rights Defenders ställer sig frågande till varför det inte skulle finnas likvärdiga fördelar om ett offentligt ombud medverkar vid beslut om hemlig övervakning av elektronisk kommunikation.

Civil Rights Defenders anser det önskvärt att utredaren ytterligare hade motiverat varför just elektronisk kommunikation och postkontroll utgör ärenden där ett offentligt ombud inte bör närvara. Det faktum att elektronisk kommunikation utgör all typ av kommunikation över telefon eller internet innebär att bredden av information som kan inhämtas är mycket omfattande. Utredaren själv nämner i avsnitt 3.2.1. att de flesta använder denna typ av kommunikation dagligen och att den utgör en väldigt stor del av våra liv. Även om man genom hemliga tvångsmedel inte kan ta del av vad som meddelats finns det stor möjlighet att få omfattande information om en persons privata liv genom att kartlägga dennes alla aktiviteter via elektroniska kommunikation. Civil Rights Defenders anser inte att utredaren beaktat detta faktum i tillräckligt hög grad.

Överskottsinformation

I avsnitt 7.3.3 diskuterar utredaren hur användningen av överskottsinformation bör regleras. Civil Rights Defenders är likt utredaren positiv till en tydligare reglering inom området för att tydliggöra när material från hemliga tvångsmedel får användas för andra syften än de som legat till grund för tillståndet. Dock ser vi vissa problem i det förslag som presenterats.

För det första efterfrågar vi tydligare riktlinjer för hur proportionalitetsbedömningen ska utföras. Utan tydliga riktlinjer blir bedömningen rättsosäker då skillnaden i hur bedömningen utförs saknar en gemensam grund.

För det andra ifrågasätter vi om kravet på åklagarbeslut är en lämplig åtgärd för att avgränsa när överskottsinformation bör användas. Användning av överskottsinformation kan ligga i en åklagares intresse; ett domstolsbeslut säkerställer därför i högre grad att överskottsinformation inte missbrukas.

För det tredje anser vi det djupt problematiskt att utredningens förslag, utan vidare utredning, möjliggör att överskottsinformation används till ”andra ändamål” än brottsbekämpning (s. 185). Vad ”andra ändamål” utgör definieras inte närmare. Civil Rights Defenders anser att denna vaga definition och detta otydliga resonemang för utvidgad användning öppnar upp för en allt för bred användning av överskottsinformation, vilket inte kan anses rättssäkert eller proportionerlig.

Civil Rights Defenders har principiellt inga invändningar mot användning av överskottsinformation, men anser att en användning måste föregås av lagregler samt mekanismer

som säkerställer en rättssäker och proportionerlig användning av informationen då hemliga tvångsmedel är en mycket integritetsinskränkande åtgärd. Detta anser vi inte att utredaren säkerställer, varför Civil Rights Defenders inte kan tillstyrka utredarens förslag.

Tillsyn

I avsnitt 7.5 diskuterar utredaren tillsynssystemet. Utredaren konstaterar att ingen åtgärd ska vidtas i fråga om tillsynen. Ändock lyfter utredaren flera problem, exempelvis att myndigheter inte alltid följer SIN:s rekommendationer (s. 233) samt att SIN helt saknar befogenhet att agera mot den brottsbekämpande myndigheten (s. 237). Eftersom SIN är det kontrollorgan som har till uppdrag att granska hemliga tvångsmedel kan det anses anmärkningsvärt att utredaren inte väljer att föreslå någon åtgärd för att åtgärda de brister som uppmärksammats. Det kan anses än mer anmärkningsvärt att inga ytterligare åtgärder föreslås för att effektivisera tillsynen med tanke på den förväntat ökade användningen av överskottsinformation i och med utredarens förslag.

Utredaren framför i samma avsnitt att JO och JK har ett övergripande ansvar för att säkerställa att myndigheter följer lagar och andra förordningar. Utredarens bedömning är att JO och JK stärker tillsynen men uppger samtidigt det något motsägelsefulla faktumet att dessa organ sällan behandlar ärenden som rör hemliga tvångsmedel. Som utredaren själv konstaterat används inte JO och JK i någon vidare stor utsträckning för tillsyn av ärenden som är av relevans för utredningens område. Frågan är då hur dessa organ rent praktiskt bidrar till en fungerande tillsyn för att säkerställa den enskildes intresse. Om den enskilde rent faktiskt inte använder sig av kontrollorganet är det tveksamt hur stor reell inverkan organet har på den faktiska rättssäkerheten.

Stockholm som ovan,



John Stauffer
Chefsjurist