

Yttrande över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19)

(Ju2022/01563)

Riksdagens ombudsmän (JO) har bjudits in att lämna synpunkter på betänkandet. Utifrån de aspekter som JO i första hand har att beakta vill jag föra fram följande.

Inledning

Inledningsvis kan jag konstatera att utredningen har levererat ett välskrivet betänkande.

Hemliga tvångsmedel kan vara viktiga och i vissa fall nödvändiga verktyg för de brottsbekämpande myndigheterna. Jag har därför inga principiella invändningar mot att möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel utökas, under förutsättning att det finns ett tydligt behov av det och det kan anses vara ändamålsenligt och proportionerligt.

Hemliga tvångsmedel innebär dock ett betydande intrång i enskildas rättssfär och grundläggande fri- och rättigheter. Det måste därför säkerställas att integritetsaspekter ges en tillräcklig tyngd när det övervägs att utöka möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel.

Övergripande synpunkter

Förslagen innebär en stor förändring

Förändringar i fråga om hemliga tvångsmedel har hittills präglats av en försiktighet från lagstiftarens sida där mindre steg har tagits successivt. Ett sådant tillvägagångssätt gör det lättare att göra en grundlig bedömning av både behovet och konsekvenserna av de ändringar som föreslås. De förslag som nu läggs fram innebär att möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i ett slag utökas i betydande mån. Detta tillsammans med de många andra lagstiftningsärenden som pågår på området, gör det avsevärt svårare att skapa sig en helhetsbild av vad de föreslagna åtgärderna sammantaget innebär och överblicka konsekvenserna på sikt. Jag återkommer till detta i mina avslutande synpunkter.

Analysen av behoven och integritetsriskerna har inte varit tillräcklig

Jag får intrycket att utredningen haft ett tydligt myndighetsperspektiv. I betänkandet redogörs utförligt för de brottsbekämpande myndigheternas behov av att utöka möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel i olika avseenden. Det presenteras dock inte något empiriskt underlag till stöd för att det finns ett påtagligt behov av de föreslagna åtgärderna och det görs inte heller någon djupare analys av behovet på ett generellt plan. Det är därför svårt att utifrån beskrivningen och de exempel som lämnas bilda sig en uppfattning om hur stort behovet verkligen är och vilka de negativa konsekvenserna av förslagen blir. En ytterligare analys av behoven av de föreslagna ändringarna ställda mot de integritetsrisker som de kan medföra för enskilda måste göras i den fortsatta beredningen.

Vidare har flertalet av de förslag som nu läggs fram utretts tidigare utan att det lett till lagändringar, inte sällan för att åtgärderna bedömts innebära ett för stort integritetsintrång. Det måste därför ställas krav på en fördjupad analys av de föreslagna lagändringarna och en utförlig motivering till varför de nu bedöms vara proportionerliga. Jag saknar genomgående en sådan övertygande motivering i betänkandet.

En utvidgning av tvångsmedelsregleringen kan inte ske av systematiska skäl

I utredningen lämnas bl.a. förslag på att fler brott än i dag ska kunna utredas med hemlig kameraövervakning. Förslaget motiveras med att det finns starka skäl för att upprätthålla den rådande systematiken när det gäller den brottslighet som kan utredas med hjälp av respektive tvångsmedel (7.6). Jag har givetvis förståelse för att det finns ett intresse av att i lagtekniskt hänseende upprätthålla en viss systematik avseende de hemliga tvångsmedlen. Med hänsyn till hur utredningen motiverat förslaget i denna del finns det dock anledning att understryka att införandet av tvångsmedel alltid måste svara mot ett faktiskt behov. Vidare måste åtgärden vara ändamålsenlig och proportionerlig. Användningsområdet för ett tvångsmedel kan alltså inte bestämmas endast utifrån systematiska skäl.

Överskottsinformation måste hanteras på ett rättssäkert sätt

En ökad användning av hemliga tvångsmedel kommer oundvikligen medföra att mängden överskottsinformation ökar. Det är viktigt och angeläget att de brottsbekämpande myndigheterna tillämpar hemliga tvångsmedel dels på ett sådant sätt att mängden överskottsinformation minimeras, dels hanterar den informationen på ett rättssäkert sätt.

Om det av överskottsinformationen framkommer uppgifter om annat brott än det som legat till grund för beslutet om tvångsmedlet får uppgifterna under vissa förhållanden användas för att utreda och lagföra brottet. För närvarande uppställs i lagen krav på att det ska vara fråga om brottslighet av visst allvar för att brottet ska få utredas och lagföras. Kravet på brottslighetens allvar bestäms utifrån vilket tvångsmedel det rör sig om.

Utan en rättssäker reglering för användningen av överskottsinformation kan tvångsmedelsanvändning för utredning av ett begånget brott i praktiken övergå till underrättelseinhämtning. Som utredningen konstaterar är frågan om användningen av överskottsinformation föremål för överväganden inom Regeringskansliet (SOU 2018:61 Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel) (4.4.5). Resultatet av de överväganden som görs inom ramen för det lagstiftningsärendet kan få betydelse för vilka de faktiska effekterna blir av de förslag som nu läggs fram. Jag anser att frågan om hur överskottsinformation ska hanteras är mycket angelägen och att den genomgående behöver analyseras och problematiseras ytterligare i den fortsatta beredningen. Jag ser annars en risk för att gränsen mellan hemliga tvångsmedel inom ramen för en förundersökning och s.k. preventiva tvångsmedel suddas ut.

Övergripande synpunkter på respektive förslag

Straffvärdeventiler vid flerfaldig brottslighet (6)

I betänkandet föreslås att det införs en möjlighet att använda hemliga tvångsmedel vid förundersökningar om flerfaldig brottslighet som kan antas ha utövats i organiserad form eller systematiskt. Det ska inte längre krävas att brotten ingår i en särskild en brottskatalog för att straffvärdeventilerna ska kunna tillämpas.

Som utredningen konstaterar har det genomförts ett antal straffskärpningar under de senaste åren som lett till att hemliga tvångsmedel kan användas i fler fall än tidigare (5.1). Utöver de lagändringar som redan genomförts redogör utredningen för ett antal pågående utredningar gällande förslag på eventuella straffskärpningar (5.2). I utredningen nämns även att en särskild utredare fått i uppdrag att överväga och föreslå förändringar av strafflagstiftningen som ger uttryck för en skärpt syn på flerfaldig brottslighet (6.2).

Förslagen med straffvärdeventiler vid flerfaldig brottslighet innebär sammantaget att hemliga tvångsmedel kan användas i fler fall än i dag och för mindre allvarliga brott. Det är även troligt att användningsområdet kommer öka allteftersom ytterligare straffskärpningar är att vänta och om synen på flerfaldig brottslighet skärps.

I betänkandet anges det dock att tillämpningsområdet för de föreslagna straffvärdeventilerna i praktiken kan förväntas bli relativt begränsat (6.7). Vidare anges att det knappast är möjligt att ta fram ett statistiskt underlag som visar hur många ytterligare brottsutredningar som skulle kunna leda till åtal eller fällande dom till följd av de föreslagna ändringarna (6.10). Det är mot den beskrivna bakgrunden tveksamt om utredningen presenterat tillräckliga skäl för att lägga fram förslag med straffvärdeventiler vid flerfaldig brottslighet. Vidare finns, som utredningen själv pekat på, ett antal gränsdragningsfrågor kopplade till kravet på att det ska röra sig om brottslighet som kan antas ha utövats i organiserad form eller systematiskt.

De frågeställningar som jag nu berört bör analyseras ytterligare i den fortsatta beredningen.

Utvidgade brottskataloger och angränsande frågor (7)

I betänkandet föreslås att det införs en möjlighet att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning, förutom sådan dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter, vid förundersökningar om grovt dataintrång, sexualbrott mot barn, barnpornografibrott och grovt barnpornografibrott, utpressning och grov utpressning, mened, övergrepp i rättssak, grovt jaktbrott och grovt insiderbrott. Det föreslås vidare att det ska vara tillåtet att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid vid hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och vid hemlig dataavläsning i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet.

Utredningen redogör för de brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda hemliga tvångsmedel vid utredning av de angivna brotten. Det anges att brotten är särskilt svåra att utreda, bl.a. när de har begåtts i en miljö där det råder en tystnadskultur. Som utredningen konstaterar följer av EU-domstolens praxis att endast bekämpning av allvarlig brottslighet kan motivera allvarliga ingrepp i de grundläggande rättigheter som anges i EU:s rättighetsstadga. Jag vill därför understryka att enbart det faktum att ett brott typiskt sett är svårt att utreda inte i sig motiverar användandet av hemliga tvångsmedel.

Det finns mot den bakgrunden även skäl att peka på följande. I utredningen föreslås bl.a. att brottet kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte (6:10 a § brottsbalken), som har böter i straffskalan, ska få utredas med hemliga tvångsmedel. Det är visserligen så att den nuvarande regleringen medger att brott med böter i straffskalan kan utredas med hemliga tvångsmedel, t.ex. företagsspioneri (26 § lag om företagshemligheter). Användandet av hemliga tvångsmedel vid misstänkt företagsspioneri förutsätter dock att brottet är kopplat till en främmande makt. Det torde därför vara uteslutet att straffvärdet för brottsligheten i det enskilda fallet ligger på bötesnivå.

Mot bakgrund av de hemliga tvångsmedlens integritetskränkande natur anser jag att det måste krävas mycket starka skäl för att utöka brottskatalogerna på det föreslagna viset. Några sådana skäl har inte lyfts fram i utredningen. På föreliggande underlag kan jag därför inte ställa mig bakom förslaget att brottskatalogerna utökas med brott som har böter i straffskalan.

Mened är ett av de brott som lyfts fram som särskilt svårt att utreda och som föreslås ingå i de utökade brottskatalogerna. I utredningen redogörs det för att misstankar om mened ofta gäller personer som rör sig i miljöer där det råder en tystnadskultur, t.ex. inom kriminella nätverk eller andra grupperingar vars medlemmar förväntas skydda varandra. Brottet sägs vidare kunna begås av personer som råkat bevittna grundbrottet eller något som har anknytning till detta (7.4.).

Mened begås genom att lämna oriktiga uppgifter eller att förtiga sanningen när den enskilde vittnar under ed vid en domstolsförhandling (15 kap. 1 § brottsbalken). Utifrån den beskrivning som utredningen lämnar synes problemet med tystnadskulturer inte främst vara att enskilda lämnar oriktiga uppgifter när de vittnar i domstol under ed, utan verkar främst ha en påverkan på utredningsstadiet, dvs. att enskilda inte vill samarbeta med de brottsbekämpande myndigheterna inom ramen för en pågående förundersökning och vid förhör under denna.

Jag delar givetvis utredningens uppfattning att det är viktigt att den som gör sig skyldig till mened kan lagföras. Jag inser även att tystnadskulturer försvårar för de brottsbekämpande myndigheterna och att sådana kulturer är problematiska för samhället i stort. Utredningen lyckas dock enligt min mening inte på ett övertygande sätt förklara varför användandet av hemliga tvångsmedel skulle vara en effektiv åtgärd för att lagföra fler fall av mened och inte heller hur det skulle motverka tystnadskulturer.

Nya möjligheter att utreda vem som skäligen kan misstänkas (9)

I betänkandet föreslås att det införs en möjlighet att använda hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation eller hemlig dataavläsning som gäller kommunikationsavlyssningsuppgifter i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Åtgärden föreslås få användas när brottet eller den samlade brottsligheten är sådan att hemlig rumsavlyssning kan användas och för vissa brott eller flerfaldig brottslighet som räknas upp i en särskild brottskatalog. Avlyssning och dataavläsning föreslås även få ske i realtid.

Jag kan se ett behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet, inte minst i ett inledande skede. Som utredningen konstaterar kan en sådan åtgärd många gånger vara den inledande åtgärd som gör att det går att komma vidare i en brottsutredning.

Det är tillåtet med hemlig övervakning av elektronisk kommunikation mot en relativt vid krets personer (9.6 och 9.7). Att den angivna personkretsen är vid medför att det finns en stor risk för att personer som senare visar sig vara ovidkommande för brottsutredningen utsätts för tvångsmedlet. Enligt de förslag som läggs fram i betänkandet föreslås att även hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig dataavläsning ska få användas mot denna krets av personer. Dessa tvångsmedel anses typiskt sett vara mer ingripande än hemlig övervakning av elektronisk kommunikation och innebär således ett mer kännbart integritetsintrång för den enskilde. Vidare föreslås att meddelanden ska få hämtas in i realtid vilket även det många gånger kan leda till kännbara integritetsintrång för personer som inte har något med brottsligheten att göra. Det måste mot den bakgrunden noggrant övervägas om förslagen i denna del är proportionerliga. Detta bör belysas ytterligare i den fortsatta beredningen.

Hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning kan knytas till en person (10)

I betänkandet föreslås att det införs en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning eller hemlig kameraövervakning till den skäligen misstänkte i stället för till en viss plats. Åklagaren ska lämna förslag på villkor som syftar till att minimera onödiga integritetsintrång och för verkställigheten gäller ett antal begränsningar, bl.a. i fråga om var den tekniska utrustning som används får vara placerad. I huvudsak motsvarande förslag lämnas angående hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssnings- och kameraövervakningsuppgifter.

Till skillnad från traditionell rumsavlyssning, som gäller en specifik plats och som därmed berör samtliga individer som befinner sig på platsen, är den nu föreslagna åtgärden på sätt och vis mer begränsad eftersom den riktar sig mot en specifik individ. Det är dock inte helt lätt att förstå hur övervakningen av individen i praktiken kommer att gå till. Jag har även svårt att överblicka integritetsriskerna med de föreslagna åtgärderna i denna del och saknar en djupare analys om detta i betänkandet. Om ett hemligt tvångsmedel riktas mot en individ kan användningsområdet bli svårt att förutse eftersom det helt kommer styras av i vilka sammanhang som individen befinner sig. Dessa omständigheter synes i tidigare utredningar lyfts fram som skäl mot att införa en sådan möjlighet. De argumenten har utredningen inte analyserat på ett tillfredsställande sätt.

En stor del av ansvaret med att minimera oönskade integritetsintrång överlämnas vidare på de brottsbekämpande myndigheterna. Enligt förslagen ska åklagaren i samband med ansökan lämna förslag på villkor som syftar till att minimera onödiga integritetsintrång. De villkor som ställs upp kan få en avgörande betydelse för hur ingripande verkställigheten av tvångsmedlet blir och kan även påverka mängden överskottsinformation. I lagtexten anges det dock inte närmare hur villkoren ska formuleras. Det är önskvärt att det i den fortsatta beredningen övervägs om det är möjligt att i lagtext ange en exemplifiering av vilka villkor som bör ställas upp i samband med en ansökan om att få använda ett hemligt tvångsmedel mot en misstänkt person. I vart fall bör det i författningskommentaren utförligt redogöras för detta. Risken är annars att villkoren inte blir tillfredsställande formulerade vilket kan leda till kännbara integritetsintrång för enskilda och en stor mängd överskottsinformation.

Interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning (11)

I betänkandet föreslås att åklagare ska få fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning och tillträdestillstånd för installation av utrustning för hemlig rumsavlyssning. Åklagare föreslås även få möjlighet att fatta interimistiska beslut om hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssningsuppgifter och tillträdestillstånd för installation av tekniska hjälpmedel i syfte att inhämta sådana uppgifter.

Som framhålls i betänkandet är domstolsprövningen en viktig del av det system med rättssäkerhetsgarantier som omgärdar tillämpningen av de hemliga

tvångsmedlen. Det är mot denna bakgrund en given utgångspunkt att befogenheter för åklagare att fatta interimistiska beslut om tvångsmedlen bör förekomma endast om mycket starka skäl talar för det.

I betänkandet presenteras inte något underlag som visar hur ofta avlyssningsmöjligheter går om intet på grund av dröjsmål i tillståndsprocessen. Utredningens ställningstagande om att det finns ett påtagligt behov av interimistiska beslut avseende hemlig rumsavlyssning är därför svårt att värdera. Det förs inte heller någon diskussion om hur domstolarna skulle kunna stärkas, för att på ett bättre sätt kunna tillgodose behovet av en skyndsam handläggning av framställningar om tillstånd till aktuella hemliga tvångsmedel. De aspekter som talar mot att åklagare ges en interimistisk beslutanderätt avseende dessa tvångsmedel lyfts inte heller på ett tillfredsställande sätt. Exempelvis förs inget resonemang om det intrång i den personliga integriteten som ett felaktigt åklagarbeslut om hemlig rumsavlyssning innebär. Dessa aspekter bör belysas i den fortsatta beredningen.

Behovet av en effektiv tillsyn

JO har extraordinär tillsyn över de brottsbekämpande myndigheterna och de allmänna domstolarna, men ordinarie tillsynsmyndighet vad gäller användningen av hemliga tvångsmedel är Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten (SIN). Nämndens tillsyn ska särskilt syfta till att säkerställa att hemliga tvångsmedel används i enlighet med lag eller annan författning och ska utövas genom inspektioner och andra undersökningar.

För att ordningen med hemliga tvångsmedel ska fungera på ett rättssäkert sätt och ha legitimitet är det viktigt att det finns en effektiv tillsyn och efterhandskontroll. Utredningens förslag innebär att tillämpningsområdet för de hemliga tvångsmedlen ökar, vilket ställer ökade krav på tillsynsverksamheten. Jag vill därför betona att det är nödvändigt att SIN har tillräckliga resurser, vilket också utredningen uttalat.

Den lagtekniska utformningen behöver ses över

Regleringen av de hemliga tvångsmedlen är redan i sin nuvarande form komplicerad och svårtillgänglig. Genom de i betänkandet lämnade förslagen ökar komplexiteten ytterligare. Den nuvarande systematiken innehåller ett stort antal hänvisningar mellan paragraferna inbördes vilket gör det svårt att överblicka tillämpningsområdet. Bestämmelserna om hemliga tvångsmedel har dessutom utvidgats allteftersom vilket ytterligare ökat bestämmelsernas komplexitet. Det finns som jag ser det starka skäl för en systematisk översyn av de bestämmelser som reglerar de hemliga tvångsmedlen och möjligen samla dem i en särskild sammanhållen reglering. Med utredningens förslag finns en betydande risk att bristen på överblick och tydlighet kan påverka rättssäkerheten negativt.

Avslutande synpunkter

Mina avslutande synpunkter är nog de viktigaste i mitt remissvar. Som jag tidigare konstaterat innebär utredningens förslag att användningsområdet för hemliga

tvångsmedel i ett slag utökas i en betydande mån. Jag vill därför peka på vikten av att lagstiftaren har en överblick och kontroll över den samlade användningen av hemliga tvångsmedel.

För närvarande bereds som nämnts förslag som rör användningen av överskottsinformation. Utredningen nämner vidare den pågående utredningen som har till uppgift att bl.a. ta ställning till om reglerna om lagring och tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation (Dir. 2021:58). För egen del vill jag också peka på den utredning som ser över om möjligheterna att använda tvångsmedel i preventivt syfte (Dir. 2021:102, 2021:113, 2022:32 och 2022:104). Till detta kommer de många lagstiftningsärenden om straffskärpningar som varit aktuella under senare år.

Lagstiftning som på ett eller annat sätt berör hemliga tvångsmedel är alltså i förändring. Detta försvårar för remissinstanser, och riksdagen, att bilda sig en välgrundad uppfattning om de samlade och långsiktiga effekterna av föreslagna förändringar. Detta är särskilt otillfredsställande som det handlar om något så ingripande som tvångsmedelsanvändning. Jag vill därför starkt betona vikten av noggranna överväganden vad gäller effekterna för enskildas personliga integritet, innan några förslag som innebär en utökad användning av hemliga tvångsmedel läggs till grund för lagstiftning. Detta gäller inte bara för de enskilda fallen utan också på ett mer generellt plan.

Min synpunkt i denna del är alltså av samma karaktär som de principiella invändningar som JO tidigare fört fram med anledning av de många parallella lagstiftningsärenden med förslag på straffskärpningar som JO yttrat sig över under senare tid (se JO Katarina Pålssons yttrande över Gängbrottsutredningens betänkande, JO:s dnr R 117-2021. Se också Lagrådets yttrande den 17 mars 2022 över remissen Skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar, s. 7 f., och yttrandet den 6 september 2022 över remissen Skärpta straff för brott i kriminella nätverk, s. 3 f.).

Det är en självklarhet, men förtjänar ändå att påpekas, att lagstiftaren alltid måste anlägga en helhetssyn på den frågeställning som behandlas.

Inför upprättandet av detta yttrande har jag samrått med justitieombudsmannen Katarina Pålsson som har tillsyn över de allmänna domstolarna.