

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel (SOU 2018:61)**

(Ju2018/04023/Å)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel.

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka hur rättssäkerhetsgarantierna och mekanismerna till skydd för den personliga integriteten vid användning av hemliga tvångsmedel för särskilt allvarlig eller på annat sätt samhällsfarlig brottslighet har tillämpats, analysera om regelverket är förenligt med de krav som regeringsformen och Europakonventionen ställer samt föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs om regleringen inte skulle vara förenlig med kraven.

Det är självklart positivt att de rättssäkerhetsgarantier som ställts upp när det gäller hemliga tvångsmedel analyseras och flera av de ändringar som föreslås innebär förbättringar. Jag har dock invändningar mot de ändringar som föreslås av 27 kap. 23 a § rättegångsbalken och 12 § preventivlagen, som reglerar hur överskottsinformation får användas för utredning av andra brott än det som tillståndet avser.

Inledningsvis vill jag framhålla att jag delar utgångspunkten att all användning av överskottsinformation bör vara lagreglerad, bl.a. för att uppfylla Europakonventionens krav. Jag ifrågasätter inte heller utredningens bedömning att den nuvarande regleringen om överskottsinformation inte är tillräckligt tydlig och därför riskerar att ge upphov till tolknings- och tillämpningsproblem. Det kan alltså finnas behov av att ändra dagens reglering. Hur användningen av överskottsinformation ska regleras är dock en komplex fråga som kräver en utförlig och noggrann analys.

Användning av överskottsinformation för utredning av brott

I dagens reglering finns uttryckliga begränsningar om när förundersökning får inledas och brott utredas på grund av uppgifter som kommer fram vid användningen av ett hemligt tvångsmedel. När det gäller hemlig rumsavlyssning och tvångsåtgärder enligt preventivlagen består begränsningarna i att informationen enbart får användas för utredning av vissa angivna brott eller för annat brott för vilket det är föreskrivet fängelse i tre år eller därutöver. Utredningen har bedömt att dessa begränsningar är disproportionerliga i förhållandet till intresset av att bekämpa brott och alltför omfattande för att vara förenliga med Europa-konventionen. De nu gällande begränsningarna för användning av överskottsinformation från hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning innebär att förundersökning endast får inledas på grundval av sådan information om det är föreskrivet fängelse i ett år eller därutöver för brottet och det kan antas att brottet inte enbart leder till ett bötesstraff, eller det finns särskilda skäl. Utredningen har bedömt att dessa begränsningar visserligen är förenliga med Europakonventionens krav på att bekämpa brott, men inte med kravet på att all användning av överskottsinformation ska vara lagreglerad och tydlig.

Utredningen har föreslagit att begränsningarna tas bort helt och att överskottsinformation ska få användas för andra ändamål bl.a. för att utreda och förhindra andra brott än de som legat till grund för tillståndet, om skälen för det uppväger det men användningen kan antas innebära för den som uppgifterna avser, för utredningen eller för något annat motstående intresse.

Enligt min mening är utredningens argument för att helt överge den ordning för användning av överskottsinformation som gäller i dag inte övertygande. Utredningen har inriktat sin analys på de skäl som angetts för regleringen av överskottsinformation i tidigare lagstiftningsärenden och på de brister och inkonsekvenser som finns där. Jag saknar dock en självständig och djupgående analys från utredningens sida av de behov av en reglering av användningen av överskottsinformation som kan finnas, och av de konsekvenser som kan bli följden av de förslag man lämnar. Jag kan inte heller se att förslaget råder bot på de brister i tydlighet som utredningen pekar på när det gäller hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation samt hemlig kameraövervakning.

Även om det finns ett allmänt och starkt intresse av att bekämpa brott och att Europakonventionen ställer vissa krav på positivt handlande på en stat i det avseendet är jag vidare mycket tveksam till utredningens uppfattning att Europakonventionens krav innebär att dagens begränsningar av rätten att använda överskottsinformation från hemlig rumsavlyssning och tvångsåtgärder enligt preventivlagen måste ändras helt. Jag kan inte se att den dom från Europadomstolen som utredningen hänvisar till medger en så långsgående slutsats (se s. 194).

Vidare anser jag att de regler som finns om skyldigheten att inleda förundersökning vid misstanke om brott innebär ett ytterligare stöd för att det bör finnas klara regler för användningen av överskottsinformation, men inte i sig att alla misstankar måste utredas.

Som jag angett inledningsvis aktualiserar frågan om när överskottsinformation får användas komplexa avvägningar mellan olika intressen som står mot varandra. Hemliga tvångsmedel skiljer sig typiskt sett från de mer traditionella tvångsmedlen genom den mycket stora mängd kringinformation som de genererar. De är också typiskt sett betydligt mer integritetskränkande än andra tvångsmedel. Det gäller enligt min mening i särskilt hög grad vid hemlig rumsavlyssning och jag delar alltså inte den bedömning utredningen gör av integritetsfrågorna i det avseendet (se s. 176-177). Det finns i det sammanhanget skäl att framhålla att tvångsmedel kan involvera personer som inte på något sätt ägnar sig åt brottslig verksamhet.

Mot den bakgrunden är det en grundläggande och mycket viktig fråga vid utformningen av regler för hemlig rumsavlyssning som är ett relativt nytt tvångsmedel och för hemlig telefonavlyssning hur polis och åklagare ska hantera den stora mängden information man får del av. Samma sak gäller för tvångsåtgärder enligt preventivlagen.

Utredningens förslag innebär att den avvägning som ska göras mellan intresset av att utreda brott och integritetsintresset tillgodoses genom att informationen endast får användas efter beslut av åklagare och att denne inom ramen för en proportionalitetsbedömning ska avgöra om skälen för att använda uppgifterna väger över de men användningen kan antas innebära. En sådan ordning innebär att lagstiftaren överlåter hela ansvaret för den avvägning som måste göras på den enskilde åklagaren. Det innebär enligt min mening en mycket stor risk för godtyckliga och oförutsägbara bedömningar. Det gäller alldeles oavsett att åklagarkåren består av mycket duktiga, kunniga och omdömesgilla personer.

Vidare finns det enligt min mening anledning att analysera hur utredningens förslag förhåller sig till den s.k. ändamålsprincipen. Den härleds ur regleringen i 2 kap. 21 § regeringsformen som anger att begränsningar i fri- och rättigheter inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett dem. Principen återspeglas i tvångsmedelslagstiftningen genom att det för varje tvångsmedel anges för vilket ändamål det får användas.

Det går heller inte att bortse ifrån att de föreslagna ändringarna skulle kunna leda till att användningen av hemliga tvångsmedel ökar och att de skulle kunna medföra en ökad risk för att hemliga tvångsmedel används för andra syften och ändamål än vad som är tänkt och som inte skulle motivera användning av dessa tvångsmedel. Att man med dagens reglering inte ser några sådana tendenser säger enligt min uppfattning inte något om hur den praktiska tillämpningen skulle utvecklas med en sådan radikal förändring som utredningen föreslår. Sammanfattningsvis kan jag konstatera att de nu aktuella förslagen innebär en stor förändring av dagens

ordning. Skälen för ändringarna övertygar inte och det saknas en ordentlig analys av deras konsekvenser. Jag kan därför inte tillstyrka förslagen.

Utredningen har pekat på ett antal brister och oklarheter i lagstiftningen som bör åtgärdas. Det bör enligt min mening ske med en mer nyanserad ansats, där utgångspunkten bör vara att det av lagstiftningen ska framgå vilka begränsningar av hur överskottsinformation får användas som gäller och när sådan information får användas.

Användning av överskottsinformation för andra ändamål

Vid användning av hemliga tvångsmedel kan det komma fram uppgifter som kan vara av intresse för andra myndigheter än de brottsbekämpande myndigheterna. Som utredningen konstaterat tar dagens reglering endast sikte på användningen av överskottsinformation i den brottsutredande och brottsförebyggande verksamheten. Utredningen har dock framhållit att det av förarbetena framgår att lagstiftarens avsikt har varit att överskottsinformation ska få användas till andra ändamål med de begränsningar som följer av andra bestämmelser och som i realiteten redan sker.

Utredningen föreslår att användningen av överskottsinformation för andra ändamål regleras och att uppgifter, efter beslut från åklagare, ska kunna överlämnas till en annan myndighet. Det handlar om uppgifter av olika slag, t.ex. information till socialtjänsten om att ett barn far illa eller uppgifter av relevans för om någon ska skiljas från sin anställning. Begreppet andra ändamål är dock ett vitt begrepp. I många fall är det reglerat i vilken utsträckning polisen får och ska vidareförmedla information till andra myndigheter. Om det enligt sådana bestämmelser finns hinder mot att överlämna uppgifter får det inte ske. Hur utredningens förslag närmare förhåller sig till dessa fall är dock oklart, liksom vilka konsekvenser förslaget skulle få i övrigt.

Att alla dessa situationer ska regleras genom bestämmelser i rättegångsbalken och preventivlagen framstår inte heller som lämpligt. Det är inte heller självklart att åklagare är lämpad att göra en sådan helhetsbedömning av om det är proportionerligt att uppgifterna används.

Sammanfattningsvis anser jag att utredningen inte har analyserat konsekvenserna av den föreslagna regleringen tillräckligt. Jag kan därför inte heller tillstyrka förslaget i den här delen.