

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över betänkandet Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott
(SOU 2012:44) (Ju2012/4738/Å)**

Allmänt

Utredningen om vissa hemliga tvångsmedel har genomfört ett grundligt arbete. Kartläggningen av tvångsmedlens tillämpning är särskilt värdefull. Genom den har behovet av att använda de aktuella metoderna klarlagts. Utredningen har härigenom också lagt en stabil grund för sina bedömningar. Övervägandena är nyanserade och även om förslagen i huvudsak innebär att mycket ingripande tvångsmedel ska kunna användas i ökad omfattning framgår det av betänkandet att de är nogra övervägda, liksom att utredningen tillbakavisat åtskilligt av det som synes ha stått på de brottsbekämpande myndigheternas önskelistor.

Från de synpunkter Riksdagens ombudsmän har att beakta finns det emellertid även skäl att påpeka att utredningen haft ett tämligen renodlat myndighetsperspektiv på de frågor den behandlat. Det framgår också i expertgruppens sammansättning, där företrädare för myndigheter av olika slag dominerar. Som jag nämnt i ett yttrande över Polismetodutredningens betänkande (SOU 2010:103) finns det självfallet inget att invända mot att tjänstemän inom brottsbekämpande myndigheter anlitas som experter, tvärtom, men det är naturligt att de ser som sin uppgift att i första hand representera myndighetsperspektivet. För att motverka risken för obalans hade det varit av värde om experter även hämtats bland dem som har särskild erfarenhet av integritets- och rättighetsfrågor. Det borde enligt min mening ha skett. Det kan i linje med detta även ifrågasättas om inte en utredning som har att överväga för medborgarnas rättssäkerhet så centrala saker som de här utredda borde bedrivas i parlamentariska former. Det vore i alla händelser lämpligt om frågornas fortsatta beredning sker på ett sådant sätt att allmänna medborgarintressen till fullo tillvaratas.

Betänkandet är – trots en utförlig sammanfattning – inte lättillgängligt. Det beror delvis på dess omfång och disposition. Det beror emellertid även på att den befintliga lagstiftningen synes ha utformats utan pedagogiska ambitioner. Det är svårt att hålla isär regleringarna, som förekommer under intetsägande eller abstrakta benämningar som 2008 års utredningslag, 2007 års preventivlag och lagen om hemlig rumsavlyssning. Det överdrivna användandet av termen hemlig

vid betecknande av de olika tvångsmedlen gör också att den oinvigde riskerar att blanda samman det ena med det andra.

Ett tydligt exempel på språklig otymplighet är det i sammanhanget grundläggande begreppet hemlig rumsavlyssning. Till vardags används termen buggning, som enligt Svenska Akademiens ordlista innebär ”avlyssning med hemlig mikrofon”, dvs. det betyder detsamma som hemlig rumsavlyssning. Termen buggning, som sedan länge är bruklig i utredningssammanhang (jfr t.ex. Buggningsutredningen och titeln på dess betänkande ”Om buggning och andra hemliga tvångsmedel”, SOU 1998:46), bör enligt min mening ersätta det abstrakta, svårbegripliga och dessutom oegentliga uttrycket hemlig rumsavlyssning. Som beteckning för metoden har buggning dessutom den fördelen att ordet täcker in inte bara avlyssningen utan också det integritetsintrång som sker då myndigheterna bereder sig tillträde till enskilda utrymmen för att installera sin utrustning.

Det är allmänt sett viktigt att lagar inte bara skrivs för juridisk expertis utan utformas så lättbegripligt som möjligt. Det gäller förstås särskilt lagar som reglerar för medborgarna angelägna rättssäkerhetsfrågor och som därför inte bör skrivas på ett språk som gör det onödigt svårt för den enskilde att begripa dem. Det hämmar den breda demokratiska förankring som bör eftersträvas.

Det sagda ska inte förta det som inledningsvis sagts, nämligen att utredningen utfört ett gediget arbete och att dess förslag vilar på stabil grund. I långa stycken anser jag därför att förslagen är väl ägnade att läggas till grund för lagstiftning. Jag instämmer bl.a. i förslagen som gäller permanentande av den nu tidsbegränsade lagstiftningen och hur detta lagtekniskt bör ske.

På några punkter har jag däremot invändningar. Det gäller framför allt den s.k. straffvärdeventilen och möjligheten till undantag från domstolsprövning.

Den s.k. straffvärdeventilen

Buggning får enligt gällande rätt ske beträffande dels brott där föreskrivet straffminimum är fängelse i fyra år, dels andra brott under förutsättning att brottets straffvärde kan antas överstiga fängelse i fyra år och brottet är angivet i en i lagen intagen ”brottskatalog”, som idag innehåller tolv brottstyper.

Utredningen anser att utrymmet för buggning bör utökas med en ”straffvärdeventil” (användningen av ordet ventil i sammanhanget vittnar om det myndighetsperspektiv som påtalats ovan). Brottskatalogen ska därför enligt dess förslag utgå; det ska räcka med kravet på att det måste röra sig om ett brott som i det enskilda fallet kan antas ha ett straffvärde som överstiger fängelse i fyra år.

Enligt min mening bör den lagstiftning som reglerar buggning uppfylla så högt ställda krav på legalitet som möjligt. ”Brottskatalogen” fyller därvid en central funktion. Tas den bort blir det svårare att förutse när tvångsmedlet får användas. Enbart ett krav på antagande om ett framtida straffvärde blir mer godtyckligt. Det skulle bli svårare att i efterhand utvärdera tillämpningen och eventuellt utkräva

ansvar för missbruk. Jag avstyrker därför detta förslag. Ytterligare utrymme för buggning bör tillgodoses genom att brottskatalogen kompletteras, i den mån behov av detta kan påvisas. I det sammanhanget tillstyrker jag utredningens förslag avseende buggning vid förundersökning om spioneri och ”statsstyrt företagsspioneri”.

Undantag från kravet på domstolsbeslut

Beträffande straffprocessuella tvångsmedel gäller generellt att det är svårt att uppställa otvetydiga rekvisit och beviskrav för deras användande. Även sedan högt ställda anspråk på legalitet tillgodosetts kvarstår ett utrymme för bedömning i den praktiska tillämpningen. När det gäller de hemliga tvångsmedlen, där rättssäkerhets- och integritetsaspekter är särskilt viktiga, har beslutsfunktionen mot den bakgrunden i allmänhet anförtrotts domstolarna. När lagstiftaren till sist, efter många års tvekan, på försök tillät buggning var det en självklarhet att detta bara skulle få förekomma efter domstolsbeslut.

Utredningen föreslår nu, när buggning som tvångsmedel ska permanentas, ett avsteg från detta. Även åklagare ska få fatta beslut om buggning, om en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen kan befaras. Någon egentlig utredning om behovet av denna principiellt tvivelaktiga förändring läggs inte fram.

Jag avstyrker förslaget. Enligt min mening har utredningen här slagit in på fel väg. Domstolsprövningen, som innebär att en domstol fattar beslutet om och tar ansvaret för att buggning ska användas i ett enskilt fall, är en grundläggande förutsättning för tilltron till att denna ingripande efterforskningsmetod inte missbrukas. Den kan inte reduceras till en prövning i efterhand, en prövning som riskerar att förlora påtagligt i värde om domstolen ska ta ställning till något som redan beslutats och satts i verket. Det blir då mer fråga om att godkänna något som beslutats av annan, än att själv stå för beslutet. Prövningens värde ligger även i att den tvingar de brottsutredande myndigheterna till eftertanke och till att lägga fram sin sak så att en oberoende instans kan övertygas om att de rättsliga förutsättningarna för metodens användning är uppfyllda. Det ligger ett i sammanhanget närmast omistligt värde i att en så ingripande åtgärd som buggning föregås av en sådan procedur.

Även om ett behov av att använda ett hemligt tvångsmedel kan uppstå tämligen hastigt kan det likväl inte tillgripas utan att beslutsfattaren, vem det än är, får tid att sätta sig in i saken och göra en rättslig analys. Jag föreställer mig att det därvid för en åklagare kan vara av värde att kunna hänvisa till ett beslut i alla händelser måste fattas av en domstol. På så sätt stärker domstolsprövningen även åklagarens oberoende ställning i förhållande till polisen.

Enligt min mening bör det problem som föranlett utredningens förslag i denna del inte lösas genom att domstolens roll begränsas utan genom att den förstärks. Om det krävs domstolsbeslut för från allmän synpunkt synnerligen angelägna ändamål

måste domstolarna och deras resurser anpassas till detta. Jag instämmer härvid i vad som sagts i ett tidigare remissvar från Riksdagens ombudsmän:

I promemorian uttalas att det är lämpligt att ärenden om buggning prövas av ordinarie domare eller annan tillförordnad domare som har motsvarande mognad och yrkeserfarenhet samt att det är naturligt att lagmannen inom ramen för sitt verksamhetsansvar fördelar ärenden så att det kravet tillgodoses (s. 65). Det konstateras samtidigt att om fara är i dröjsmål bör jourdomstol kunna pröva en ansökan om tillstånd till buggning (s. 66). Enligt min erfarenhet förekommer det att även yngre, icke ordinarie domare deltar i domstols jourverksamhet. Att låta åklagare fatta interimistiska beslut är inte ett acceptabelt alternativ. Det förefaller därför nödvändigt att överväga en särskild ordning för domstols prövning av buggningsärenden utanför ordinarie arbetstid.

(Yttrande över promemorian Hemlig rumsavlyssning, dnr 4673-2005)

Övrigt

Utbytet av vissa rekvisit i 2007 års preventivlag (ersättande av ”särskild anledning att anta” med ”påtaglig risk” m.m.) ter sig inte som någon uppenbar förbättring men är likväl att föredra framför det som nu gäller, särskilt i förening med det som sägs i författningskommentaren (s. 802).

Jag har förståelse för de principskäl utredningen anför för att inte vilja skilja mellan Säkerhetspolisens och den övriga polisorganisationens befogenheter att använda tvångsmedel. Från ett rättssäkerhetsperspektiv anser jag emellertid att det kan vara befogat att avgränsa användningen av vissa tvångsmedel till Säkerhetspolisens domäner. Det leder till en automatisk begränsning av tvångsmedlets användning och typiskt sett till att risken för att känsliga metoder används felaktigt minskar. Jag instämmer i denna del i huvudsak med vad som anförs om detta i experten Anne Rambergs yttrande.