

REMISSYTTRANDE

2018-11-12

Dnr 0299/18

Er referens: Ju2018/04023/Å

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkandet Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel (SOU 2018:61)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och lämnar följande yttrande.

Brå delar i stort utredningens bedömningar och förslag utom på följande punkter, där utredningen föreslår att:

- Avlyssning av elektronisk kommunikation får avse endast meddelanden som den som åtgärden riktar sig mot deltar i. Brå anser att "andra" personer får anses knutna till den misstänkte eftersom de använder dennes telefon. "Andras" meddelanden kan vara av betydelse när det handlar om den misstänkte och därför bör den föreslagna restriktionen inte genomföras.
- Vid postkontroll i preventivt syfte ska anges vilka försändelser som omfattas av tillståndet. Brå ställer frågan om det alltid låter sig göras i praktiken eftersom avsändaren kan vara okänd och även de närmare uppgifterna om försändelsen eller försändelserna. Det kan även finnas risk för att det s.k. överraskningsmomentet går förlorat om det i förväg ska anges vilka försändelser som omfattas av kontrollen. Den föreslagna preciseringen bör därför inte genomföras.
- Överskottsinformation ska få användas för att förhindra och utreda brott. Brå ser en risk att synnerligen integritetskänsliga tvångsmedel, vars existens motiveras av att bekämpa mycket allvarlig brottslighet, i praktiken kan öppna dörren för att motverka mindre allvarlig brottslighet. Därför behövs en välavvägd reglering kring användning av sådan information.

Eftersom Brå medverkat i forskningsprojekt kring utvärderingar av hemliga tvångsmedel lämnas vissa allmänna synpunkter (jfr. SOU 2012:44 och SOU 2015:31).

Tvångsmedelsregleringens överensstämmelse med regeringsformen och Europakonventionen

Utredningens huvuduppdrag har varit att undersöka om gällande rätt är i överensstämmelse med de rättssäkerhetsgarantier som finns i rubricerad lagstiftning. Enligt Brås bedömning har det varit svårt att följa utredningens resonemang. Exempelvis görs hänvisningar till europeisk praxis utan att närmare ange innehållet i denna. Det har därför varit förenat med svårigheter att med en rimlig arbetsinsats skapa sig en uppfattning om hur utredningen kommit fram till sina slutsatser.

Platsbegreppet vid hemlig rumsavlyssning

Utredningen är kritisk till att tillstånd av hemlig rumsavlyssning är för oklara i fråga om att peka ut platsen för avlyssning. Enligt Brås erfarenhet föredrar både den öppna polisen och

Säkerhetspolisen avlyssning i slutna utrymmen som ett fordon. Inte minst behovet av hög ljudkvalitet motiverar detta. Det finns dock gärningspersoner med ett särskilt högt säkerhetstänkande, framför allt inom främmande makts underrättelseverksamhet och vissa skikt inom den organiserade brottsligheten. Mötesplatser bestäms på ett konspiratoriskt sätt till skogs- eller parkområden, parkeringsplatser eller frekventa platser som kaféer. I vissa fall måste därför platsangivelsen i besluten vara förhållandevis allmänt hållna. Det är dock som utredningen påpekar viktigt att förena tillståndet med särskilda villkor. Brås uppfattning är att det offentliga ombudet regelmässigt är aktiv när det gäller att exempelvis skydda tredje mans integritet från avlyssning. Det gäller även i fråga om att bli föremål för hemlig kameraövervakning.

Personkretsen

Utredningen föreslår att det endast är meddelanden (inklusive samtal) som personen som åtgärden riktar sig mot deltar i som får avlyssnas.

I dessa tider när utvecklingen går mot färre fasta telefoner och allt fler använder mobiltelefoner minskar risken för att "andra" använder telefonen för meddelanden. Behovet av reglering har därför minskat. Enligt Brås kännedom kan dock den föreslagna inskränkningen innebära nackdelar.

Den typiska situationen är att den avlyssnade telefonen används av ett hushåll i vilket den som avlyssningen riktas mot ingår. Telefonen kan även finnas i en organisation eller på en mindre arbetsplats i vilken den aktuella personen ingår eller tillhör.

Vissa gärningspersoner har ett högt säkerhetstänkande och är därför ytterst fåordiga i sin avlyssnade kommunikation. Däremot behöver andra runt den personen inte ha ett lika högt utvecklat säkerhetstänkande. Det betyder att centrala uppgifter om var personen befinner sig, är på väg att resa till eller liknande enbart kan inhämtas genom att lyssna på anhöriga etc. Därför borde det vara tillåtet att lyssna på personer som är knutna till den person och telefon avlyssningen avser för att fånga upp den information som gäller just den personen.

Vägledande överrättspraxis

Något motsägelsefullt anser utredningen att domstolsprövningen av hemlig tvångsmedelsanvändning fungerar bra, men att det saknas vägledande praxis. Enligt Brås erfarenhet fungerar prövningen av användningen av hemliga tvångsmedel som en förhandling eller diskussion mellan åklagaren och det offentliga ombudet där syftet är att komma fram till en lämplig lösning där inte minst integritetsfrågorna beaktas. Domaren har givetvis en roll i denna diskussion. Det ursprungliga önskemålet skalas därför ofta av och begränsas på olika sätt.

Följden blir att åtskilliga beslut blir en kompromiss och behovet av att överklaga beslut blir därmed mycket begränsat. Många gånger finns också ett starkt intresse av snabbhet, vilket gör att ett överklagande snarare skulle gälla någon enstaka principiell fråga som lämpar sig för prövning.

Brå ser stora fördelar med den beskrivna ordningen som bygger på förhandling och kompromiss mellan aktörer med tydliga roller än ett förfarande som präglas av konflikt och överklaganden.

Postkontroll

Utredningen föreslår att det i förordnandet om postkontroll ska anges vilka försändelser som omfattas. Det går dock att tänka sig åtskilliga situationer där det är oklart vilken avsändaren anges vara, hur försändelserna kommer att se ut, hur många försändelser det är fråga om etc.

Möjligen finns det också en ökad risk för att det s.k. överraskningsmomentet går förlorat om det tydligt i förväg ska anges vilka försändelser som omfattas av beslutet om postkontroll. Sökanden kommer därför indirekt att vara tvungen att avslöja vad intrånget består av.

Överskottsinformation

Utredningens analys av gällande rätt visar att regleringen om användning av överskottsinformation är oklar och i vissa fall oreglerad. Förslaget är därför att det inte ska finnas några begränsningar för när förundersökning får inledas och brott får utredas. Åklagaren ska få besluta om att överskottsinformation ska få användas för "andra ändamål" än det som legat till grund för tillståndet.

Brå anser att formuleringen "för andra ändamål" är för ospecificerad och att det därmed finns en fara med att den i allt för hög grad öppnar upp dörrarna för att använda överskottsinformation. Hemliga tvångsmedel är mycket integritetskänsliga och därför finns det en noggrann reglering av vilka brott de får användas mot. Med en oreglerad användning av överskottsinformation kan hemliga tvångsmedel i praktiken användas mot mindre allvarlig brottslighet så länge som rekvisiteterna i övrigt är uppfyllda, och det kan inte uteslutas att de hemliga tvångsmedlen används i syfte att få del av överskottsinformation.

I fråga om exempelvis preventiva tvångsmedel handlar det enbart om en riskbedömning av allvarlig brottslighet och ett sätt att leda risken i bevis är vid sidan av andra faktorer, att personkretsen är dokumenterat brottsaktiv. Det borde innebära att förutsättningarna är särskilt stora att vid användning av preventiva tvångsmedel komma andra brott på spåren – vilka brott som helst i närtid eller förfluten tid – även om det senare visar sig att risken för den brottslighet som motiverade användningen av tvångsmedlet inte var för handen.

Genom digitaliseringen kan det antas att förutsättningarna ökar för att automatiskt övervaka meddelanden i högre grad än när det krävs fysisk avlyssning och översättning. Denna potential i kombination med en fri användning av överskottsinformation accentuerar problemställningen.

Det går givetvis att argumentera för att samhällets roll är att skydda medborgarna mot att utsättas för brott, men om denna iver drivs för långt kan det slå tillbaka och innebära att de som ska skyddas i stället känner oro för övervakning.

En rimlig slutsats är att överskottsinformation ska få användas, men att det behövs vissa restriktioner. Det kan vara lämpligt att de brott som överskottsinformationen får användas mot är av något mindre allvarlig grad än de för vilka beslutet om tvångsmedel avser. Den svåra frågan blir då hur lågt tröskeln bör ligga.

IT-stöd

I kapitel 5 redovisar utredningen en rad konstaterade brister i användningen av hemliga tvångsmedel hos de rättsvårdande myndigheterna. Regleringen är snarig och det är många hänsynstaganden som måste göras av formell karaktär. Det är därför ganska lätt att göra fel. Ett sätt att göra det lättare att göra rätt är att införa ett IT-stöd som varnar när frister håller på att gå ut och liknande. På det sättet kan många dokumentationsproblem förebyggas (s. 219). Hittills synes Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten använda ett sådant stöd och andra myndigheter borde i avsaknad av liknande system kunna ta efter dessa myndigheter.

Detta yttrande avges av generaldirektör Erik Wennerström. Vid handläggningen deltog forsknings- och utredningsrådet, docent Lars Korsell, föredragande, och verksjuristen Philip Boccardi Berg.

Erik Wennerström

Lars Korsell