



Betänkandet Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott (SOU 2012:44)

1. Allmänt

Inledningsvis konstaterar Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden att utredningen har gjort ett gediget och väl genomarbetat arbete. Betänkandet innehåller bl.a. värdefulla analyser av tillämpningen av de tre lagar som omfattas av uppdraget (lagen [2007:978] om hemlig rumsavlyssning, lagen [2007:979] om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott och lagen [2008:854] om åtgärder för att utreda vissa samhällsfarliga brott).

Nämnden har granskat förslagen i betänkandet främst utifrån sin uppgift att, ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv, utöva tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet. I yttrandet fokuserar nämnden därför framför allt på sådana frågor som har koppling till rättssäkerhetsgarantierna och skyddet för den personliga integriteten.

2. Tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning (kap. 8.3.3.5)

Enligt utredningens förslag ska det göras vissa ändringar beträffande vilka brott som kan föranleda tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Det föreslås bl.a. att hemlig rumsavlyssning ska få användas för brott där straffminimum kan antas överstiga fyra år och att den begränsning som följer av hänvisningen till en särskild brottskatalog ska utgå. Det är således fråga om en utvidgning av tillämpningsområdet för hemlig rumsavlyssning. Nämnden har visserligen inte anledning att ifrågasätta utredningens behovs- och effektivitetsanalys i denna del och som utredningen konstaterar kommer tvångsmedlet även fortsättningsvis att vara förbehållet allvarlig brottslighet med hög straffskala. Det bör dock understrykas att hemlig rumsavlyssning typiskt sett är ett mycket integritetskänsligt tvångsmedel och en generell utgångspunkt måste därför vara att det används med stor restriktivitet (jfr prop. 2005/06:178 s. 53). Nämnden vill också framhålla de svårigheter som kan finnas med att bedöma ett brotts förväntade straffvärde, särskilt då tvångsmedlet kan komma i fråga i ett tidigt skede i en förundersökning. En

konkret risk är att hemlig rumsavlyssning används vid brottslighet där straffvärdet senare visar sig vara betydligt lägre än vad som antagits vid tiden för ansökan om tillstånd. Ur ett integritetsskyddsperspektiv inger en sådan situation betänkligheter. Nämnden vill understryka vikten av att omständigheter som talar till den misstänktes fördel tas fram och beaktas vid straffvärdebedömningen och att, om tillstånd till hemlig rumsavlyssning meddelas, åklagaren självmant beaktar sådana omständigheter under verkställighetstiden. Att en sådan prövning görs löpande torde vidare krävas för att säkerställa att åtgärden är förenlig med proportionalitetsprincipen.

3. Rekvisitet för att använda preventiva tvångsmedel (kap. 8.4.3.5)

Det grundläggande rekvisitet i lagstiftningen om preventiva tvångsmedel ska enligt utredningens förslag formuleras om på så sätt att *en påtaglig risk* för brottslig verksamhet av visst slag ska krävas för att tvångsmedel ska få användas. I betänkandet anges att bedömningen av en sådan påtaglig risk ska grunda sig på faktiska omständigheter som föreligger vid bedömningstillfället och avse en klart förutsebar utveckling utifrån dessa omständigheter (s. 614). Nämnden anser att det från rättssäkerhetssynpunkt är en förbättring, eftersom regleringen därmed blir tydligare, vilket ökar förutsättningarna för en förutsägbar tillämpning. Det är vidare positivt att rekvisitet korresponderar med det som gäller i annan framåtblickande lagstiftning.

4. Överskottsinformation m.m. (kap. 10.4)

Utredningen föreslår att regleringen beträffande överskottsinformation ska göras enhetlig. Enligt förslaget ska samma begränsningar för att använda överskottsinformation gälla, oavsett om det handlar om tvångsmedel enligt 27 kap. rättegångsbalken eller hemlig rumsavlyssning respektive tvångsmedel enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. De strängare regler i fråga om användning av överskottsinformation som i dag gäller enligt de två sistnämnda lagarna ska således tas bort.

Det kan inledningsvis konstateras att enligt utredningens kartläggning används överskottsinformation enligt bestämmelserna i rättegångsbalken i dag inte i någon påfallande hög utsträckning. Utredningen har inte heller funnit några indikationer på att reglerna såvitt avser överskottsinformation missbrukas. Detta överensstämmer med nämndens egna iakttagelser beträffande överskottsinformation, se nämndens uttalande den 13 november 2011 angående användningen av överskottsinformation i förundersökningar (dnr 16-2011). Nämndens slutsats var då att den brottsutredande användningen av överskottsinformation kunde antas vara förhållandevis

liten och att tillämpningen i de delar som granskats överensstämde med gällande bestämmelser.

Nämnden anser att den avvägning som utredningen gör vad gäller intresset av en effektiv brottsbekämpning i förhållande till integritetsintresset förefaller rimlig. Nämnden kan därför – och med särskilt beaktande av vad som framkommit i fråga om tillämpningen av den nuvarande regleringen samt myndigheternas behov av att använda överskottsinformation – godta utredningens förslag i denna del. Det bör dock framhållas att hanteringen av överskottsinformationen måste tillgodose högt ställda rättssäkerhetskrav. Det är bl.a. av stor vikt att användningen av överskottsinformation dokumenteras på ett sådant sätt att det i efterhand går att kontrollera tillämpningen av bestämmelserna. Som nämnden i tidigare sammanhang har framhållit bör det övervägas att i författning reglera en skyldighet att dokumentera alla åtgärder som vidtas i ärenden om hemliga tvångsmedel.

En angränsande fråga av central betydelse i sammanhanget är emellertid hur den efterföljande behandlingen av uppgifter från upptagningar och uppteckningar från de hemliga tvångsmedlen ska hanteras. Denna fråga berör utredningen mycket kortfattat men bör övervägas ytterligare i den fortsatta beredningen. Utredningens förslag innebär en utvidgning av de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet att behandla uppgifter från hemlig rumsavlyssning och preventiv tvångsmedelsanvändning. Den möjlighet som utredningen föreslår – och som i dag gäller för t.ex. polisen att behandla uppgifter som härrör från övriga hemliga tvångsmedel – är mycket långtgående eftersom polisdatalagen (2010:361) innehåller få begränsningar när det gäller vilka uppgifter som får behandlas inom ramen för de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Med utredningens förslag kommer integritetskänsliga uppgifter i ännu större omfattning än i dag att kunna flyta in i och fortplantas i de brottsbekämpande myndigheternas system och register. Detta kan vara särskilt problematiskt vad gäller hemlig rumsavlyssning som ofta genererar en betydande mängd kringinformation och medför risk för att tredje man drabbas av integritetsintrång. Ur ett integritetsskyddsperspektiv är det sammanfattningsvis av stor vikt att frågan om de brottsbekämpande myndigheternas möjlighet till efterföljande behandling av uppgifter som härrör från hemlig tvångsmedelsanvändning ses över och att det görs en noggrann analys av vilken inverkan den efterföljande behandlingen av uppgifter har på den personliga integriteten.

5. Avlyssningsförbud (kap. 11.4)

Nämnden ställer sig positiv till utredningens förslag om att avlyssningsförbudet ska utvidgas, eftersom detta leder till ett utökat integritetsskydd och en mer enhetlig reglering.

6. Interimistiska beslut (kap. 12.1.3.5)

Utredningen föreslår att åklagare, under vissa förutsättningar, ska få meddela interimistiska tillstånd till samtliga hemliga tvångsmedel såväl under förundersökning som enligt lagen om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Som motiv anges bl.a. att de brottsbekämpande myndigheterna kan ha behov av att få ett beslut om hemliga tvångsmedel med mycket kort varsel. Nämnden har i och för sig förståelse för detta behov men anser att åtgärder istället bör vidtas för att öka domstolarnas beredskap för att med kort varsel hantera ärenden rörande hemliga tvångsmedel. Domstolsprövningen utgör en av de viktigaste rättssäkerhetsgarantierna som omgärdar användningen av hemliga tvångsmedel och undantag från denna ordning bör endast kunna göras om det finns mycket tungt vägande skäl för det. Några sådana skäl har utredningen inte presenterat. Nämnden avstyrker därför förslaget i denna del. I sammanhanget är det vidare viktigt att framhålla att undantag från grundläggande principer bör ske restriktivt eftersom det riskerar – även om det inte är avsikten – att utvidga spelrummet för att det görs ytterligare undantag framöver. På sikt kan riskerna för integritetsintrång öka på ett sätt som inte är lätt att överblicka.

Om förslaget med interimistiska åklagarbeslut ändå införs, har nämnden i och för sig inget att invända mot att efterföljande domstolsprövning blir obligatorisk. Nämnden har vidare ingen erinran mot att underrättas i de fall åklagare fattat interimistiska beslut om kvarhållande av försändelse (enligt föreslagna 27 kap. 9 a § rättegångsbalken).

7. Underrättelse till enskild (kap. 12.4.2)

När det gäller skyldigheten att i efterhand underrätta vissa personer när hemliga tvångsmedel har använts föreslås ingen annan ändring än att förundersökningar om s.k. statsstyrkt företagsspioneri ska undantas från underrättelseskyldigheten. Nämnden har ingen erinran mot utredningens bedömning och förslag i denna del.

Nämnden vill dock ta tillfället i akt att peka på att, enligt nämndens iakttagelser vid sin tillsynsverksamhet, bestämmelserna om underrättelseskyldighet har tillämpats på olika sätt mellan åklagarkamrarna, se nämndens uttalande den 26 april 2012 (dnr 888-2010 och 27-2011). Från

rättssäkerhetssynpunkt är det naturligtvis inte acceptabelt med en olikartad rättstillämpning när det gäller en så central rättssäkerhetsgaranti som underrättelser till enskilda. Nämnden kommer att fortsätta sin granskning av reglernas tillämpning och återkomma med förslag till åtgärder som kan behöva vidtas.

8. Förstöring av upptagningar (kap. 12.5.2)

Utredningens förslag vad gäller förstöring innebär att omedelbarhetskravet såvitt avser kameraövervakning tas bort. Nämnden anser att det är positivt att reglerna blir mer enhetliga. Det finns dock anledning att lyfta fram att reglerna om förstöring är otydliga i vissa avseenden och leder till tillämpningsproblem. Såsom nämnden tidigare konstaterat, bl.a. i sitt uttalande den 26 april 2012 angående förstöring av material från hemliga tvångsmedel i vissa avseenden (dnr 103-2011 och 113-2011), är det oklart vem som ska fatta beslut om förstöring och vem som har ansvar för att förstöring verkligen sker, vad som faktiskt omfattas av förstöringsskyldigheten (kopior m.m.), vid vilken tidpunkt ett sådant beslut ska fattas och hur förstöringsskyldigheten förhåller sig till myndigheternas rätt till efterföljande behandling av uppgifter från tvångsmedelsanvändningen. Denna fråga ligger visserligen inte inom ramen för utredningens direktiv, men nämnden anser likväl att ställning bör tas till även dessa frågor vid en sådan översyn av regleringen som det nu är fråga om.

9. Reglernas placering (kap. 13.3.2)

Utredningen föreslår bl.a. att reglerna om hemlig rumsavlyssning och om utökad användning av hemliga tvångsmedel vid utredning av brott inom Säkerhetspolisens område förs in i 27 kap. rättegångsbalken. Den föreslagna ändringen innebär bl.a. att all användning av hemliga tvångsmedel under förundersökning regleras i rättegångsbalken och således att den tvångsmedelsanvändning inom förundersökning som i dag är förbehållen Säkerhetspolisen arbetas in i rättegångsbalken. Däremot ska reglerna om preventiva tvångsmedel fortsatt finnas i en särskild lag.

Det kan konstateras att det finns systematiska skäl till att alla bestämmelser om användning av hemliga tvångsmedel under förundersökning sammanförs i rättegångsbalken. En sådan ordning gör lagstiftningen mer tydlig och överskådlig, vilket får anses vara till gagn för rättssäkerheten. Nämnden har därför ingen erinran mot förslaget i denna del.

10. Författningskommentar (kap. 16.1)

Slutligen vill nämnden lämna en synpunkt på författningsförslaget.

27 kap. rättegångsbalken föreslås få en rubrik som bättre ska beskriva dess innehåll. Enligt förslaget ska även nya mellanrubriker *Beslag m.m.* införas före 1 § och *Hemliga tvångsmedel* före 18 §. Nämnden vill dock peka på att kvarhållande av försändelse (27 kap. 9 § rättegångsbalken) utgör ett hemligt tvångsmedel och att den föreslagna rubriksättningen därför blir missvisande.

Detta yttrande har beslutats av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. I beslutet har ledamöterna Sigurd Heuman, ordförande, Susanne Eberstein, Ulf Grape, Leif Hallberg, Alf Karlsson och Eric Myrin deltagit. Föredragande har varit Emily Alfvén Nickson.

Sigurd Heuman

Emily Alfvén Nickson