



Datum
2023-02-21

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.da@regeringskansliet.se

Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden (SOU 2022:50)

Ju2022/03032

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) har anmodats att yttra sig över innehållet i rubricerat slutbetänkande.

Nämnden har granskat förslagen främst med utgångspunkt från sin uppgift att ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv utöva tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Övergripande synpunkter

I likhet med utredningens delbetänkande innebär de nu aktuella förslagen en utvidgning av brottsbekämpande myndigheters möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. I nämndens yttrande över delbetänkandet framhölls att det finns en risk för att behovet av analys och utvärdering av de sammantagna effekterna av redan lämnade och förväntade förslag på området får stå tillbaka. Nämnden anser alltjämt att den risken finns.

Vidare framhöll nämnden i yttrandet över delbetänkandet att regleringen i 27 kap. rättegångsbalken (RB) som en konsekvens av förslagen blir än mer otydlig och svårtillgänglig. De nu aktuella förslagen innebär i en del att det genom ett lagrum med beteckningen 20 g § införs ett ytterligare tillägg till 27 kap. 20 § RB. Förslaget bidrar således inte till en förbättring av regleringens tillgänglighet, vilket föranleder nämnden att återigen framhålla behovet av en samlad översyn av regleringen av hemliga tvångsmedel i 27 kap. RB.

Slutbetänkandet innehåller i huvudsak tydliga redovisningar av de överväganden och avvägningar som gjorts. I vissa delar anser nämnden emellertid att det finns anledning att göra förtydliganden eller vidare analyser, av de skäl som utvecklas i det följande.

Lokalisering i syfte att verkställa anhållande och häktning (avsnitt 3.7)

Den föreslagna bestämmelsen har ett annat syfte än den tvångsmedelsanvändning som i dag förekommer enligt rättegångsbalken. Med beaktande av det anser nämnden att kraven på de brott som ska kunna ligga till grund för hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (hemlig övervakning) enligt den nya bestämmelsen inte nödvändigtvis bör överensstämma med de krav som gäller för samma tvångsmedel i utredningssyfte. Nämnden beaktar då särskilt att förslaget möjliggör användning av hemlig övervakning mot t.ex. närstående till den eftersökte och att det är sannolikt att närstående i betydande utsträckning kommer att drabbas av tvångsmedlen. Den omständigheten att sådan tvångsmedelsanvändning kan tillgripas i syfte att utreda brott, om det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte kontaktar den närstående, medför inte att det för den skull är proportionerligt att införa samma möjligheter att använda hemliga tvångsmedel när syftet är att verkställa anhållande eller häktning. Vidare noterar nämnden att bestämmelsen även avser personer som häktas i samband med dom och som därmed inte längre är föremål för brottsutredning.

Enligt nämnden bör det övervägas om hemlig övervakning i det nu aktuella syftet i stället ska förutsätta att den eftersökte är anhållen eller häktad för brott eller brottslighet som kan ligga till grund för hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (hemlig avlyssning) enligt 27 kap. 18 § RB.

Lokalisering av misstänkta i syfte att möjliggöra en utredningsåtgärd (avsnitt 3.8)

Nämnden delar utredningens bedömning att det enligt gällande rätt är tillåtet att använda hemlig övervakning i syfte att möjliggöra utredningsåtgärder som är av synnerlig vikt för utredningen. Det finns dock en betydande risk för att rekvisitet synnerlig vikt för utredningen urholkas när regleringen tillämpas för detta ändamål, vilket illustreras genom vissa delar av utredningens analys. Nämnden anser t.ex. att uppfattningen att förhör med den misstänkte i princip alltid är så angeläget att det kan motivera hemliga tvångsmedel (s. 194–195) utgör en alltför förenklad och långtgående tolkning av rättsläget.

Lokalisering i syfte att möjliggöra verkställighet av påföljd (avsnitt 3.9)

Förslagets förenlighet med EU-rättsliga krav

EU-rätten ställer krav på att bestämmelser som möjliggör användning av hemliga tvångsmedel avseende elektronisk kommunikation är nödvändiga, lämpliga och proportionerliga i förhållande till ett antal angivna ändamål.¹ Utredningen anser att syftet att få till stånd verkställighet av utdömda påföljder ryms inom ändamålet åtal för brott och att den nya lagen om hemliga tvångsmedel i syfte att lokalisera vissa eftersökta personer därmed lever upp till EU-rättens krav.

Nämnden är inte helt övertygad av utredningens argumentation för att lokalisering av dömda ska anses innefattas inom ändamålet åtal för brott. Utredningens tolkning av EU-rätten bör föranleda ytterligare överväganden i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Brottslighet som kan ligga till grund för tvångsmedelsanvändningen

Det som nämnden anfört angående avsnitt 3.7 gör sig än mer gällande i förhållande till hemlig övervakning i syfte att möjliggöra verkställighet av påföljd. Efter att en dom fått laga kraft finns det inte längre någon som helst koppling till brottsutredning. Det finns därför, i enlighet med vad nämnden utvecklat ovan, anledning att överväga om hemlig övervakning i det nu aktuella syftet ska kräva att den dom som ska verkställas omfattar brott eller brottslighet som kan ligga till grund för hemlig avlyssning.

När det gäller personer som dömts till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning för gärningar som inte hade kunnat leda till hemlig övervakning eller hemlig dataavläsning kan följande framhållas. Nämnden förstår behovet i denna del men anser att förslaget är problematiskt i förhållande till dels den systematik som det utgår från, dels kravet på att åtgärden ska vara proportionerlig. Möjligheten att använda hemliga tvångsmedel beträffande de som dömts till rättspsykiatrisk vård för gärningar som inte hade kunnat medföra användning av tvångsmedlet i utredningssyfte bör – om den införs – vara förbehållen fall där det bedöms finnas risk för att den dömd

¹ Artikel 15.1. i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation).

begår allvarliga brott som riktar sig mot eller innebär fara för någon annans liv, hälsa eller personliga säkerhet.

Överskottsinformation

Utredningen föreslår att det i den nya lagen om hemliga tvångsmedel i syfte att lokalisera vissa eftersökta personer ska finnas bestämmelser om överskottsinformation. Dessa är delvis utformade med motsvarande bestämmelser i 7 § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) och 31 § lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning som förebilder. En viktig skillnad är att de lagrummen avser hemliga tvångsmedel som vidtas i syfte att bl.a. upptäcka brottslig verksamhet (jfr 2 § första stycket inhämtningslagen och 10 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning). I det sammanhanget framstår det som naturligt att det inte finns någon begränsning i fråga om att lägga uppgifter från hemlig tvångsmedelsanvändning till grund för beslut om att inleda en förundersökning. Den föreslagna lagen syftar dock varken till att upptäcka brottslighet eller till att utreda brott. Det behöver därför göras särskilda överväganden gällande frågan om överskottsinformation, vilket även utredningen är inne på (s. 114).

Nämnden kan inte se några sakliga skäl för att i den föreslagna lagen införa större möjligheter att lägga överskottsinformation till grund för att inleda förundersökning än vad som gäller vid användning av hemliga tvångsmedel i brottsutredande syfte enligt nuvarande reglering.² Enligt nämndens uppfattning bör ifrågavarande bestämmelse därför utformas med 27 kap. 23 a § första stycket RB som förebild. Det skulle innebära att förundersökning får inledas på grund av uppgifter som har framkommit genom tvångsmedelsanvändning enligt den nya lagen endast om det är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver för ifrågavarande brott och det kan antas att brottet inte leder till endast böter, eller om det finns särskilda skäl.

Personuppgiftsbehandling

En fråga som inte behandlas i betänkandet är om det med anledning av den nya lagen krävs någon ändring i fråga om regleringen av personuppgiftsbehandling. Det kan konstateras att det är fråga om personuppgiftsbehandling som faller under brottsdatalagens tillämpningsområde. När det gäller regleringen av åklagares personuppgiftsbehandling torde det inte krävas någon för-

² En av regeringen tillsatt utredning har föreslagit lagändringar avseende bl.a. användningen av överskottsinformation, se betänkandet "Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel" (SOU 2018:61). Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

fattningsändring, eftersom 1 kap. 1 § lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område redan omfattar ändamålet verkställighet av påföljd. När det gäller Polismyndigheten omfattas dock enligt 1 kap. 1 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område endast ändamålet verkställighet av upp-börd. Det bör därför analyseras och övervägas om lagens tillämpningsområde behöver utvidgas.

Sekretess

Användningen av hemliga tvångsmedel omgärdas av sekretess respektive tystnadsplikt såväl hos de myndigheter som ansöker om, beslutar om och verkställer hemliga tvångsmedel som hos de företag som tillhandahåller elektroniska kommunikationstjänster. När det gäller tvångsmedel i brottmål finns det redan ett tillräckligt sekretesskydd. Enligt den föreslagna nya lagen ska emellertid hemliga tvångsmedel användas för att möjliggöra verkställighet av påföljder. Det är mycket tveksamt om det ryms inom den nuvarande sekretessregleringen i 18 och 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det krävs enligt nämndens mening en närmare analys av den frågan.

Underrättelse om hemliga tvångsmedel (kap. 4)

Allmänt om förslagen i denna del

Nämnden ser positivt på att frågan om underrättelse till enskild om hemliga tvångsmedel har utretts. Enligt nämndens bedömning löser utredningens förslag de problem och brister som nämnden uppmärksammat i den framställan (Ju2021/01982) som föranlett att frågan utretts. Det finns dock delar i förslagen som kräver vidare överväganden eller förtydliganden för att ordningen ska fungera på ett tillfredsställande sätt.

Den föreslagna tidsfristens utgångspunkt

Utredningen föreslår att frågan om underrättelse ska prövas slutligt ett år och sex månader från det att tvångsmedelsanvändningen avslutades. Av betänkandet framgår inte vad som menas med tvångsmedelsanvändningens avslutande. Det är möjligt att förstå begreppet som att det är utgången av den beslutade tidsperioden alternativt när tvångsmedlet upphörde av annat skäl (t.ex. upphävdes i förtid) som avses. En sådan tolkning kan dock leda till tillämpningsproblem. Vissa hemliga tvångsmedel kan avse en historisk tidsperiod som med visst tidsintervall föregår beslutsdatumet. Om fristen utgår från utgången av den beslutade tidsperioden kan det under vissa omständigheter

medföra att den slutliga prövningen av frågan om underrättelse ska göras innan tvångsmedlet ens beslutats, vilket givetvis inte är möjligt. Vidare ger betänkandet inte något svar på hur regleringen ska tillämpas avseende tvångsmedelsanvändning i realtid om verkställigheten, utan att beslutet upphävs, avbryts innan den beslutade tidsperioden löpt ut.

Om det införs en ordning som utgår från tvångsmedelsanvändningens avslutande anser nämnden att det bör förtydligas att det som avses är den tidpunkt då verkställighetsåtgärden slutfördes, oavsett vilken tidsperiod som tillståndet avser. Ett argument mot denna ordning är dock att åklagarens möjlighet att veta när underrättelsefrågan ska prövas slutligt blir beroende av att den verkställande myndigheten meddelar när verkställighetsåtgärden är slutförd. Det är tänkbart att den kommunikation som skulle krävas mellan myndigheterna föranleder en ny administrativ börda, vilket det enligt direktiven ålegat utredningen att undvika vid utformningen av förslagen. Det förhållandet att åklagaren görs beroende av den verkställande myndigheten innebär också att prövningen av underrättelsefrågan riskerar att inte komma till stånd om den verkställande myndigheten försummar att upplysa åklagaren om att verkställighetsåtgärden slutförts. Eftersom åklagaren ansvarar för frågan om underrättelse är det önskvärt att regleringen utformas så att denne utan andra myndigheters inblandning kan avgöra när den slutliga prövningen ska ske.

Ett möjligt alternativ är att – utan att ändra utredningens förslag i övrigt – låta det datum då tillståndet beslutas vara utgångspunkt för fristen. Med en sådan ordning skulle det ovan beskrivna tillämpningsproblemen inte uppstå och det skulle för åklagaren alltid finnas en identifierbar utgångspunkt. En skillnad jämfört med utredningens förslag är att fristen vid tvångsmedelsanvändning i realtid då utgår från en tidpunkt som infaller upp till en månad tidigare. I övrigt bedömer nämnden att konsekvenserna av en frist som utgår från tillståndsdatumet i allt väsentligt skulle vara desamma som den av utredningen föreslagna utgångspunkten.

Tidsfristens längd

Utredningens förslag innebär bl.a. att den slutliga underrättelseprövningen under vissa förhållanden äger rum tidigare än vad som gäller i dag. Det kan innebära att underrättelser till enskilda riskerar att underlåtas i större utsträckning, eftersom omständigheter som ligger till grund för åklagarens sekretessbedömning kan förändras med tiden. Nämnden delar dock utredningens bedömning att det vid långvariga förundersökningar är bättre att nämnden i rimlig tid underrättas i den enskildes ställe än att frågan blir häng-

ande till dess att förundersökningen avslutas. Enligt nämndens mening framstår en frist om ett år och sex månader som en lämplig avvägning. Nämnden gör inte någon annan bedömning om fristen i enlighet med det ovan anförda skulle utgå från det datum då tillståndet beslutas.

Separata frister för varje hemligt tvångsmedel

Nämnden delar utredningens uppfattning att det ska löpa separata frister för varje hemligt tvångsmedel (s. 166–167). Med beaktande av att sekretessprövningen avseende användningen av olika tvångsmedel kan resultera i skilda utfall i förhållande till en och samma enskild framstår det som mest ändamålsenligt.

Regeringens årliga skrivelse

Nämnden utgår från att tvångsmedelsanvändningen enligt 27 kap. 20 g § RB och den nya lagen om hemliga tvångsmedel i syfte att lokalisera vissa eftersökta personer kommer att redovisas i regeringens årliga skrivelse till riksdagen om användningen av hemliga tvångsmedel.

Detta yttrande har beslutats av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. I beslutet har Gunnel Lindberg (ordförande), Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Matheus Enholm, Elisabeth Falkhaven, Christina Linderholm, Olle Sandahl och Björn von Sydow deltagit.

Föredragande har varit Viktor Wallén.

Gunnel Lindberg