



Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.a@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2018:61 Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel

Den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet har fått möjlighet att bereda Umeå universitets yttrande över SOU 2018:61 Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. Yttrandet baserar sig på ett underlag från juridiska institutionen utarbetat av universitetslektorerna Mattias Hjertstedt och Lena Landström.

Sammanfattning

Umeå universitet instämmer med utredningen om att regelverket är komplicerat och att en omarbetning behöver göras. Umeå universitet har på en punkt en invändning mot avfattningen av den författningstext som utredningen föreslår. Därutöver förordar vi i ett antal hänseenden mer långtgående rättssäkerhetsgarantier än vad utredningen föreslår, garantier som tar sikte på domstolskontroll och underrättelseskyldighet samt reglernas klarhet och tydlighet. När det gäller överskottsinformation anser vi att det behövs en djupare analys av hur reglerna bör se ut. En mer framställningsmässig invändning är att vi ifrågasätter att den för utredningen centrala frågan om vilka krav som följer av regeringsformen och Europakonventionen har givits ett så begränsat utrymme i framställningen. Vi menar också att en mer övergripande framtida revision av regleringen är önskvärd, t.ex. genom att regleringen av de hemliga tvångsmedlen samlas i ett eget kapitel.

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Angående utredningens förslag till ny lydelse av 23 kap. 21 a § rättegångsbalken anser Umeå universitet att paragrafen blivit onödigt svårläst. Enligt universitetets uppfattning skulle paragrafen bli mer lättöverskådlig om den nya inskjutna bisatsen istället arbetades in i andra stycket. I så fall skulle första stycket uteslutande handla om kopior av s.k. förundersökningsprotokoll eller förundersökningsanteckningar, medan andra stycket skulle handla om förteckning eller kopior av annat material (s.k. sidomaterial).

3.1 Allmänt om hemliga tvångsmedel

Vid beskrivningen av ändamålsprincipen och dess betydelse vid användning av straffprocessuella tvångsmedel framhåller utredningen att det är av stor vikt att det för varje enskilt tvångsmedel anges i lagstiftningen för vilket eller vilka ändamål det får användas. Därefter konstaterar utredningen att lagstiftaren inte har gjort detta då det gäller de hemliga tvångsmedlen. Trots detta lämnar utredningen inget förslag på att ändamålet uttryckligen ska anges i lagstiftningen. Umeå universitet anser att detta är en brist som bör kunna åtgärdas inom ramen för detta lagstiftningsärende.



UMEÅ UNIVERSITET

7.1 Precisa lagregler och begränsningar

Som påpekats av utredningen (s. 78–80, 116) följer i vart fall av Europakonventionen att lagstiftning om hemliga tvångsmedel måste vara tydlig och klar, så att det är förutsebart när hemliga tvångsmedel får användas. Utredningen har härvidlag uppmärksammat ett antal brister i tydlighets-/klarhetskänseende som finns med den befintliga svenska regleringen. Enligt vår mening finns det ytterligare ett antal brister i detta avseende som utredningen inte behandlar. Dessa brister bör enligt vår mening åtgärdas genom en tydligare eller klarare författningstext.

Det tydligaste exemplet härpå gäller tvångsmedlet postkontroll, som är reglerat i RB 28 kap. 9 §. En förutsättning för att en försändelse ska kunna hållas kvar är att den får tas i beslag, varför bestämmelserna om beslag har relevans även för detta hemliga tvångsmedel. Ett exempel på en situation då en skriftlig handling inte får tas i beslag är enligt RB 28 kap. 2 § om handlingen kan antas innehålla uppgifter som en befattningshavare eller någon annan som avses i RB 36 kap. 5 § inte får höras som vittne om samt handlingen innehas av honom eller henne eller av den som tystnadsplikten gäller till förmån för. Regeln i RB 36 kap. 5 § 2 st. angående vilka uppgifter advokater, läkare, m.fl. yrkeskategorier inte får höras som vittne om har emellertid givits en otydlig och delvis oklar utformning – se t.ex. de olika tolkningar som har gjorts av Ekelöf och Welamson angående den närmare innebörden av detta lagrum. En motsvarande reglering som tidigare återfanns i finsk rätt har av Europadomstolen befunnits innebära en kränkning av Europakonventionen artikel 8 just på den grunden att reglerna inte har varit tillräckligt klart utformade och att det laglighetskrav som följer av denna artikel därmed inte har varit uppfyllt. Vår slutsats är att de befintliga svenska reglerna i RB 36 kap. 5 § 2 st. än mindre än de dåvarande finska regler som har prövats av Europadomstolen uppfyller de krav som följer av Europakonventionen artikel 8; att de finska fallen tog sikte på beslag och husrannsakan istället för hemliga tvångsmedel föranleder ingen annan bedömning.

En annan oklarhet som följer av bestämmelsen i RB 27 kap. 2 § är vad som närmare avses med begreppet skriftlig handling, t.ex. i vilken mån det kan anses innefatta elektroniskt material. Denna fråga är dock föremål för översyn inom ramen för en annan utredning, SOU 2017:100.

Ytterligare en oklarhet beträffande tvångsmedlet postkontroll som vi har uppmärksammat på kan utgöra ett problem i den praktiska tillämpningen – i vart fall såvitt avser motsvarande rekvisit i RB 28 kap. 3 § – är innebörden av begreppet befodringsföretag i RB 28 kap. 9 §. Detta rekvisit tog vid bestämmelsens tillkomst sikte på post- eller telegrafanstalt, men ändrades till befodringsföretag med anledning av att post- och telehanteringen privatiserades. Idag kan emellertid utlämning av post skötas av exempelvis livsmedelsbutiker. Fråga uppstår därvid om sådana butiker kan anses utgöra sådana befodringsföretag som omnämns i RB 28 kap. 9 § – en mer ändamålsinriktad tolkning av regeln kan medföra att så är fallet, medan en bokstavstolkning innebär att sådana butiker faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. I den praktiska tillämpningen blir det i de här situationerna fråga om postkontroll kan användas då försändelsen har kommit fram till den livsmedelsbutik där den kan hämtas ut.

Beträffande den brottslighet som hemliga tvångsmedel kan användas mot (se avsnitt 7.1.3) må slutligen invändas att ett flertal av bestämmelserna om hemliga tvångsmedel förutsätter en bestämning av det aktuella brottets straffvärde för att kunna avgöra om det är tillåtet att använda respektive tvångsmedel (se RB 27 kap. 18, 20 a och 20 d §§). Då straffvärdesbestämningar i regel är komplicerade innebär denna lagstiftningsteknik ett problem ur förutsebarhetssynpunkt. Istället vore en anknytning enbart till straffskalan eller till en brottskatalog att föredra.



UMEÅ UNIVERSITET

7.2.3 Interimistiska beslut

Postkontroll

Umeå universitet konstaterar – i likhet med utredningen – att det inte sker någon domstolskontroll av interimistiska beslut om postkontroll enligt rättegångsbalken ifall förordnandet upphört före rättens prövning. Denna ordning skiljer sig från förfarandet vid interimistiska beslut beträffande andra hemliga tvångsmedel. Det förhållande att det ska anmälas till SIN och SIN därmed har möjlighet att göra en efterhandskontroll innebär inte samma automatiska kontroll som en regelmässig domstolsprövning. Universitetet anser därför att en domstolskontroll borde införas på motsvarande vis även för dessa fall.

7.3.3 Överskottsinformation

Umeå universitet delar utredningens uppfattning att möjligheten att använda överskottsinformation bör vara lagreglerad och att den nuvarande regleringen är otydlig, ofullständig och inkonsekvent. När det gäller utredningens förslag i dessa delar anser universitetet att en djupare analys av hur reglerna bör se ut måste göras. Den principiella utgångspunkten för en sådan analys bör vara att det handlar om information hänförlig till olika individer som har samlats in i hemlighet i ett visst ärende för ett visst ändamål, och att frågan rör i vilken utsträckning och för vilka ytterligare ändamål denna information ska få bevaras och användas, inbegripet till vilka andra myndigheter informationen ska kunna spridas. Även då det gäller överskottsinformation bör reglerna vara tydliga och klara och omgärdas av rättssäkerhetsgarantier.

Universitetet ger här några exempel på kvarstående frågor: Den föreslagna regleringen innehåller i princip ingen som helst begränsning eller precisering av för vilka ändamål överskottsinformation ska kunna användas. Därmed går det inte att avgöra om dessa begränsas till de i artikel 8 angivna ändamålen (jfr s. 83). Utredningens förslag till författningstext i denna del riskerar därför att hamna i strid med de krav som följer av Europakonventionen, varför vi är kritiska till detta förslag. Då det gäller möjligheten att överlämna information till andra myndigheter finns begränsningen istället i sekretesslagstiftningen, varför en genomgång av det regelverket behöver göras för att alls kunna analysera vilka begränsningar som finns.

Med den föreslagna regleringen ska det vara åklagare som gör en proportionalitetsbedömning av om uppgifterna får användas, exempelvis för att läggas till grund för beslut att inleda förundersökning (jfr s. 275). En proportionalitetsbedömning som utmynnar i ett beslut att uppgifterna inte får användas på detta vis innebär att undantag görs från huvudregeln i RB 23 kap. 1 § om en skyldighet att inleda förundersökning. Om reglerna ska vara tydliga och klara bör även RB 23 kap. 1 § kompletteras med att det finns ett sådant undantag.

Det kommer att vara en grannliga uppgift för åklagarna att göra dessa proportionalitetsbedömningar, där flera faktorer behöver beaktas och vägas mot varandra. I utredningen berörs inte i vad mån åklagarnas beslut i dessa frågor ska kunna kontrolleras, exempelvis genom domstolsprövning i efterhand.




3.7.4 Underrättelse och 7.4 Underrättelse


I utredningens genomgång av vilka personer som ska underrättas om att hemliga tvångsmedel har använts mot dem och undantagen härifrån, anger utredningen att personer som indirekt omfattas av en övervakning eller avlyssning inte behöver underrättas om att de har utsatts för hemliga tvångsmedel (s. 62). Detta innebär att exempelvis vänner, anhöriga och arbetskamrater som pratar i telefon med den som är avlyssnad också blir utsatt för avlyssning i hemlighet.

Efter att ha gått igenom syftet bakom underrättelseskyldigheten kommer utredningen fram till att andra personer än misstänkta eller innehavare inte ska behöva underrättas, främst med beaktande av det administrativa merarbete detta skulle innebära och identifieringssvårigheter som kan finnas. Umeå universitet menar att syftet bakom underrättelseskyldigheten principiellt är lika starkt oavsett vem som blir utsatt för ett hemligt tvångsmedel. Mot bakgrund av detta anser Umeå universitet att huvudprincipen bör vara att alla som utsatts för hemliga tvångsmedel ska underrättas om det. En bättre ordning vore därför att ha en huvudregel om att alla ska underrättas, men att föreskriva vissa undantag, exempelvis om det finns identifieringssvårigheter eller om det är fråga om ett kortvarigt enstaka tillfälle.

Beslut i ärendet har fattats av professor Ruth Mannelqvist, den Samhällsvetenskapliga fakultetens dekan, efter föredragning av fakultetssamordnare Åsa P Isaksson.

För den Samhällsvetenskapliga fakulteten


Ruth Mannelqvist
Dekan


Åsa P Isaksson