

Justitiedepartementet

Remissvar

Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel

Ju2022/01563

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet *Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel* (SOU 2022:19), inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), och andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

Sammanfattning

Institutet avgränsar sitt svar till att i huvudsak omfatta övergripande synpunkter.

Institutet anser att det saknas ett tillräckligt underlag i betänkandet för att ta ställning till om de föreslagna inskränkningarna i den personliga integriteten och rätten till privat- och familjeliv är nödvändiga och proportionerliga enligt de krav som bl.a. ställs i regeringsformen och EKMR. Det saknas t.ex. utförliga redogörelser för hur ökade möjligheter till tvångsmedelsanvändning hittills inverkat på möjligheten att bekämpa brott och vad konsekvenserna blivit för skyddet för privat- och familjeliv och den personliga integriteten. Det finns inte heller några utförliga jämförelser med andra länders rättsutveckling och tvångsmedelsanvändning. *Institutet avstår därför från att ta ställning till förslagen.*

Institutet efterlyser även en mer utförlig redogörelse för hur förslagen förhåller sig till lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Institutet påpekar även att det finns en risk att den höga lagstiftningstakten på området kan påverka möjligheten till en förutsebar rättstillämpning. Institutet understryker därför vikten av nödvändig kompetens hos domstolar, åklagare och offentliga ombud samt att Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, SIN, har de resurser som krävs för en effektiv tillsyn.

Institutet anser att det är anmärkningsvärt att utredningen inte lagt fram författningsförslag om att i lag tydliggöra möjligheten till att rikta en del hemliga tvångsmedel mot en målsägande i syfte att identifiera vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Utredningen hade ett särskilt uppdrag att göra detta med anledning av att SIN i ett beslut från 2019 ifrågasatt om en sådan tvångsmedelsanvändning är rimlig.

Övergripande synpunkter

Institutet avgränsar sitt svar till att i huvudsak omfatta övergripande synpunkter.

Bakgrunden till utredningen anges vara ett ökat behov av att kunna använda hemliga tvångsmedel, inte minst vid utredning av grov våldsbrottslighet och förmögenhetsbrottslighet som begås i kriminella miljöer. Utredningen föreslår en mängd ändringar i lagstiftningen kring användningen av hemliga tvångsmedel. Dessa innebär bl.a. att sådana ska kunna användas för utredning av fler och lindrigare brott och i högre utsträckning för att identifiera en skäligen misstänkt. Dessutom föreslås t.ex. att tillstånd för hemlig rumsavlyssning och kameraövervakning ska kunna knytas till en person snarare än en plats.

Utredningen kommer till slutsatsen att de många ändringsförslagen innebär ökade risker för den personliga integriteten. Hemliga tvångsmedel kommer t.ex. att kunna användas i fler fall. Dessutom kommer risken för att ”ovidkommande personer” utsätts öka. Utredningen finner dock att ökningen av integritetsriskerna för enskilda är proportionerlig till de skäl som talar för den föreslagna ändringen. Några ytterligare rättssäkerhetsgarantier föreslås inte införas.

Skyddet för den enskildes personliga integritet och rätt till privat- och familjeliv återfinns bl.a. i regeringsformen, EKMR och EU:s rättighetsstadga och framgår även av Sveriges internationella människorättsåtaganden (se t.ex. 2 kap. 6 § regeringsformen, artikel 8 EKMR, artikel 7 i EU:s rättighetsstadga och artikel 17 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter). Skyddet för privat- och familjeliv och den personliga integriteten är inte absolut utan kan begränsas. Enligt regeringsformen får en begränsning aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen, eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Vid proportionalitetsbedömningen måste lagstiftaren tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts (se prop. 2009/10:80 s. 176 f). Enligt EKMR måste en inskränkning ha stöd av lag, och den får enbart

göras om den i ett demokratiskt samhälle är nödvändig med hänsyn till ett uppräknat godtagbart syfte, som den nationella säkerheten, förebyggande av brott eller skydd eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2 EKMR). Enligt Europadomstolens praxis har staten ett visst tolkningsutrymme att avgöra sättet som det godtagbara syftet kan nås på när den gör avvägningen mellan den enskildes intressen och intresset som åtgärden avser att skydda. En inskränkning i en rättighet kan inte betraktas som nödvändig i ett demokratiskt samhälle om den inte är proportionerlig mot det godtagbara syftet (se t.ex. Europadomstolen, Zakharov mot Ryssland).

Institutet anser att underlaget som presenteras i betänkandet är otillräckligt för att ta ställning till om de föreslagna inskränkningarna i den personliga integriteten och rätten till privat- och familjeliv är nödvändiga och proportionerliga enligt de krav som bl.a. ställs i regeringsformen och EKMR. Utredningen berör t.ex. inte i någon vidare omfattning vilken inverkan senare års ökade möjligheter till tvångsmedelsanvändning har haft på möjligheten att utreda brott, t.ex. brottslighet som kan kopplas till s.k. kriminella nätverk. Utredningen redogör inte heller i någon vidare utsträckning för de konsekvenser åtgärderna fått på skyddet för privat- och familjeliv och den personliga integriteten. Det saknas även en redogörelse för rättsutvecklingen och användningen av motsvarande hemliga tvångsmedel i andra jämförbara länder. Det hade framför allt varit värdefullt med redogörelser av erfarenheter från länder med liknande möjligheter till tvångsmedelsanvändning som föreslås i detta betänkande.
Institutet avstår därför från att ta ställning till förslagen.

Institutet noterar att utredningen haft i uppdrag att göra en konsekvensbeskrivning av hur förslaget förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter (se dir. 2020:104). Institutet efterlyser en mer utförlig redogörelse för hur förslagen förhåller sig till barnkonventionen (se lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, och prop. 2009/10:232 s. 11 f. och prop. 2017/18:186 s. 95 om ett barnrättsperspektiv i lagstiftningsprocessen). I betänkandet nämns på flera ställen att förslagets genomförande kan komma att innebära att t.ex. upprepade sexuella övergrepp mot barn kan utredas mer effektivt, och på så sätt innebära en förstärkning av skyddet för barnets personliga integritet. Betänkandet innehåller emellertid t.ex. inga resonemang om rättighetskonsekvenserna av att fler barn kommer att kunna drabbas av tvångsmedlen i och med förslagets genomförande. Det berörs inte heller hur det ska säkerställas att det ökande antalet barn som kan komma att träffas av hemliga tvångsmedel får möjlighet att tillvarata sina rättigheter.

Institutet konstaterar vidare att möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel under förundersökningar redan ökat på många sätt under senare år. Det beror främst på genomförandet av en rad straffskärpningar, men t.ex. också på att ett nytt tvångsmedel, hemlig dataavläsning, infördes år 2020. Ytterligare möjliga förändringar i regelverket kring hemliga tvångsmedel är under beredning (t.ex. SOU 2018:61) eller utreds (se dir. 2021:58, dir. 2021:102, dir. 2022:13 och dir. 2022:104). Enligt institutet finns en risk att den höga lagstiftningstakten i sig kan innebära att ett redan komplext och svårtillgängligt regelverk blir än mer otydligt och svårt att överblicka. Detta kan påverka möjligheten till en förutsebar rättstillämpning (jfr. t.ex. JO:s uttalande om hur återkommande kriminalpolitiska reformer på straffrättsområdet kan medföra risker för en konsekvent och enhetlig rättstillämpning och den enskildes rättssäkerhet, JO:s dnr R 117-2021).

Institutet noterar vidare att en del lagändringar som föreslås i betänkandet anges reflektera hur existerande regelverk redan har tillämpats av domstolarna, d.v.s. det finns indikationer på att det förekommer extensiva tolkningar av en del bestämmelser på området (se betänkandet s. 413 f). Detta faktum, tillsammans med bristen på vägledande överrättspraxis, understryker enligt institutets mening betydelsen av att domstolar, åklagare och offentliga ombud har den kunskap och erfarenhet på området som är nödvändig. Institutet noterar att t.ex. Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, SIN, i sin tillsyn uppmärksammat att det funnits brister i kompetens och erfarenhet hos flera åklagare som hanterat hemliga tvångsmedel (se SIN, Årsredovisning 2021). Det är även viktigt att SIN har de resurser som krävs för att bedriva en effektiv tillsyn.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation avseende målsäganden (avsnitt 8)

SIN har i ett beslut av den 11 september 2019 ifrågasatt om det är rimligt att använda tvångsmedlet hemlig övervakning av elektronisk kommunikation mot en målsägande utan tydligt lagstöd, bl.a. mot bakgrund av att en målsägande har ett långtgående skydd mot att utsättas för tvångsåtgärder (se SIN dnr 132-2018). I beslutet redogör SIN för hur legalitetsprincipen innebär att en myndighet inte får ingripa i en enskilds rättssfär utan stöd i lag och författning, och att det vid tillämpningen av bestämmelser om hemliga tvångsmedel saknas utrymme för extensiva eller analog tolkningar som urholkar skyddet för enskilda.

Med anledning av SIN:s beslut fick utredningen i uppdrag att bl.a. ta ställning till om det bör vara tillåtet med hemlig övervakning av elektronisk kommunikation mot målsäganden i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet,

och i så fall, i vilka situationer detta bör vara tillåtet. Utredningen fick också i uppdrag att lämna förslag på de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Enligt utredningens tolkning av den rättspraxis som utvecklats i Europadomstolen och EU-domstolen förhindrar vare sig EKMR eller EU:s rättighetsstadga hemlig övervakning av en målsägande. Utredningen gör även bedömningen att ytterligare förtydliganden i de bestämmelser som anger vilken personkrets som kan bli föremål för avlyssning skulle undergräva den flexibilitet som den anser är nödvändig för att reglerna ska fungera i praktiken.

Enligt institutets mening är det anmärkningsvärt att utredningen väljer att inte presentera författningsförslag som tar hand om de allvarliga synpunkter som förts fram av SIN. Sådana bör tas fram och remitteras.

Detta remissvar har beslutats av vikarierande direktören Anders Kompass och föredragits av utredaren/juristen Lars Olsson. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: utredarna Linde Lindkvist, Andreas Ljungholm och Charlotte Palmstierna, förvaltningsjuristen Susanne Ritseson och utredaren/juristen Anna Rosenmüller Nordlander.

Anders Kompass