

Stockholm den 30 september 2005

R-2005/1085

Till Justitiedepartementet

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 23 juni 2005 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Tvångsmedel för att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet (Ds 2005:21) jämte promemorian 2005-06-20 med tillkommande del om användning av överskottsinformation (i det följande avses med promemorian den först nämnda). I anledning härav anför Advokatsamfundet följande.

Advokatsamfundet avstyrker att förslagen i promemoriorna läggs till grund för lagstiftning.

Inledning

Att hemliga tvångsmedel används för andra ändamål än de egentligen är avsedda för har i åtskilliga sammanhang påpekats tidigare (av t.ex. Säkerhetstjänstkommissionen i SOU 2002:87 och antydningssvis redan av SÄPO-kommittén i SOU 1990:51, s. 144) och det är självfallet otillfredsställande att tvångsmedel avsedda för brottsutredningar i stället används preventivt och i syfte att inhämta information. Samfundet har därför också välkomnat tidigare förslag om en översyn av reglerna (se samfundets yttrande den 25 augusti 2003 över betänkandet Vår beredskap efter den 11 september, SOU 2003:32).

Vad som varit aktuellt i de sammanhangen har uteslutande varit den tvångsmedelsanvändning som Säkerhetspolisen utnyttjat och det var också mot den bakgrunden som samfundet i det nämnda yttrandet, som påpekas i promemorian på s. 110, framhöll att det inte hade några avgörande invändningar mot att tvångsmedel användes på det sättet. Saken ställer sig dock väsentligt annorlunda såvitt avser den öppna polisens verksamhet. Genomförande av förslagen skulle innebära ett paradigmskifte i svensk tvångsmedel-användning, särskilt såvitt avser den verksamheten.

Därutöver tillkommer att frånvaron av sådana invändningar av principiell karaktär självfallet inte utesluter att föreslagen lagstiftning måste uppfylla de krav på tvångsmedelslagstiftning som följer av regeringsformen, nämligen att det skall finnas ett reellt behov av lagstiftningen, att de föreslagna åtgärderna skall vara effektiva och att de skall vara proportionella. I promemorian ges också ovanligt stort utrymme åt en analys i dessa hänseenden, en analys som i andra lagstiftningsförslag ofta saknas eller är mycket knapphändig. Med detta sagt vill samfundet dock påpeka att den inte ansluter sig till de slutsatser som dras i promemorian av den gjorda analysen. Enligt samfundets mening uppfyller skälen för den föreslagna lagstiftningen inte de krav som den bör göra.

Behov

I promemorian anges att behovet av att införa bestämmelser som ger lagliga möjligheter att förebygga eller förhindra allvarlig brottslighet är stort. Vidare anförs att effektiviteten i brottsbekämpningen skulle förbättras om sådana möjligheter införs. Avslutningsvis påstås att intresset av att brottsbekämpningen på detta område förbättras väger tyngre än intresset av att värna om den personliga integriteten.

Behovsinventeringen pekar i flera fall på situationer som inträffat för relativt lång tid sedan (bl.a. gäller detta terroristhändelser i Sverige). Detta gäller i än högre grad behovsinventeringen inom den öppna polisens verksamhetsområde. Även här förs uppgifter och redovisningar in som hänför sig till förhållanden relativt långt tillbaks i tiden.

Den föreslagna lagregleringen skulle om den genomförs ge möjlighet till en övervakning av mer eller mindre väl avgränsade brottsliga miljöer. En given följd skulle också vara att övervakningen skulle omfatta en mängd personer som av en eller annan anledning kommer i kontakt med någon som ingår i dessa brottsliga miljöer. En redovisning av den svenska situationen för den öppna polisen innehåller inte någon beskrivning av någon kriminalitet som skulle vara så systemhotande att det kan sägas föreligga något verkligt behov för den öppna polisen att kunna rikta spaning mot olika personer i preventivt syfte. Det är också Advokatsamfundets uppfattning - liksom promemorian - att någon systemhotande kriminalitet inte är vanligt förekommande i Sverige.

Av den i promemorian redovisade internationella jämförelsen framgår att den föreslagna lagstiftningen skulle få ett tillämpningsområde som i flera fall sträcker sig väsentligt längre än andra jämförda länder. Vilka motiv som ligger bakom slutsatsen att ett större behov skulle föreligga just i Sverige finns inte redovisade i promemorian. Inte heller den redovisning som finns i promemorian angående säkerhetspolisens behov innehåller någon övertygande analys om varför ett behov av preventiv tvångsmedelsanvändning skulle vara för handen i Sverige.

Sammanfattningsvis gör sålunda Advokatsamfundet gällande att det inte har redovisats skäl för att påstå att det skulle föreligga ett stort behov av bestämmelser av förevarande slag.

Effektivitet

Samfundet inser att det finns svårigheter med att på ett säkert sätt ange en viss grad av effektivitet med föreslagna lagstiftningsåtgärder. I några avseenden finns emellertid – eller borde åtminstone finnas – någorlunda säkra hållpunkter för en värdering av de föreslagna åtgärderna. I fråga om den öppna polisen finns t.ex. den redovisning som görs årligen till riksdagen av hur de hemliga tvångsmedel som finns tillgängliga inom ramen för förundersökningar används och hur effektiva de varit. Den redovisning som görs har kritiserats och uppgifter om att åtgärden haft betydelse för brottsutredningen är inte alldeles lättolkade och bör värderas försiktigt. Siffrorna varierar från år till år, men en ungefärlig uppskattning ger vid handen att de hemliga tvångsmedlen ger något resultat i mindre än hälften av de fall de används. Det finns anledning att tro att resultatet av åtgärder med stöd av den nu föreslagna lagstiftningen skulle vara ännu mindre effektiva, bl.a. av det skälet att de kommer att få tillgripas vid en lägre grad av misstanke. Om en sådan lägre grad av effektivitet är tillräcklig för att införa de föreslagna möjligheterna är givetvis en värderingsfråga; enligt samfundets mening kan det rimligen inte vara tillräckligt. Redan idag finns möjlighet att genom användande av hemliga tvångsmedel utreda de gärningar som begåtts såsom stämpling, förberedelse och försök till brott.

Också såvitt avser säkerhetspolisens verksamhet finns en betydande grad av osäkerhet om effektiviteten, en osäkerhet som är större än den som avser den öppna polisens verksamhet. En hänvisning kan härvid göras till vad Advokatsamfundet yttrade i samband med förslag om förlängning av 1952 års tvångsmedelslag, nämligen att det utifrån den redovisning som då gavs inte fanns något som helst underlag för yttrande i fråga om lagens tillämpning och effektivitet (se remissyttrande den 26 november 2003).

Att bedömningen är osäker framgår av också av promemorian; på s. 175 anges att tvångsmedel för att förebygga eller förhindra brott ”kan antas bli effektiva verktyg”. Enligt samfundets mening är detta inte en tillräckligt hög grad av säkerhet. Advokatsamfundet anser att det inte kan komma på fråga att en preventiv tvångsmedelsanvändning tillförs också den öppna polisen innan en utvärdering först har gjorts av effekten av ett eventuellt införande av reglerna för säkerhetspolisens vidkommande.

Proportionalitet

Den avgörande invändningen mot den föreslagna lagstiftningen är dock skyddet för den personliga integriteten. Den föreslagna lagstiftningen medger en betydande möjlighet för staten att övervaka dess invånare. Tillämpningsområdet är utomordentligt vitt och möjligheterna att på ett rättssäkert sätt bevaka tillståndsgivningen torde vara mycket små. Man kan fråga sig om man på ett rättssäkert sätt kan bedöma huruvida någon kan antas komma att begå allvarlig brottslighet. I verkligheten torde den som har att göra denna bedömning i stor utsträckning tvingas att förlita sig på de uppgifter som lämnas av sökanden. Att avgränsa grupper eller organisationer som kvalificerar sig för att vara sådana att det kan antas att de kommer att utöva allvarlig brottslighet torde också vara synnerligen svårt. I

stället kommer den föreslagna lagstiftningen att ge en laglig rätt att fortlöpande övervaka de miljöer som säkerhetspolisen eller den öppna polisen finner vara av intresse.

Skyddet för den personliga integriteten skall i ett demokratiskt land vara starkt. Enskilda händelser eller strömningar inom samhället skall inte utan mycket noggranna överväganden kunna inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna.

Avslutande synpunkter

Integritetsskyddskommitténs arbete

Under senare tid har en mängd lagstiftningsförslag avgetts som har det gemensamt att de innehåller ökade möjligheter för brottsbekämpande myndigheter att få tillgång till information. Här kan nämnas t.ex. de förslag som i olika betänkanden lämnats av Beredningen för rättsväsendets utveckling och departementspromemorian Brott och brottsutredning i IT-miljö (Ds 2005:6).

Som samfundet framhöll i sitt remissvar på den sistnämnda promemorian såg Advokatsamfundet med oro på de ökade risker för integritetsintrång som förslagen till anpassningar av det straffprocessuella regelverket *sammantaget* kunde föra med sig (remissvar den 16 juni 2005). Detta gäller självfallet också nu, men än mer uttalat. I den nu remitterade promemorian påpekas, s. 170, att en utredning i detta avseende just nu pågår (Integritetsskyddskommittén). Den kommitténs arbete skall vara avslutat den 30 mars 2007. Enligt samfundets mening bör en lagstiftning enligt det aktuella förslaget inte övervägas innan en redovisning av Integritetsskyddskommitténs analys föreligger.

Enskildheter i lagförslagen

Med hänvisning till samfundets grundläggande inställning till förslaget är det inte nödvändigt med att kommentera enskildheter i lagförslagen. I några avseenden vill dock samfundet lämna några synpunkter.

Det är inte alldeles lätt att få ihop lagstiftningen och få en helt klar bild av vem/vilka man får t.ex. avlyssna. I 2 § första stycket förslaget till lag om användning av tvångsmedel för att förebygga eller förhindra särskilt allvarlig brottslighet talas om misstankar mot "... någon person, organisation eller grupp som personen tillhör ...", m.a.o. synes misstankarna också kunna avse organisationen som sådan. I 3 § talas emellertid om att hemlig teleavlyssning får avse en "teleadress som ... innehas av någon person som anges i 2 § första stycket". Eftersom en organisation inte är en person inställer sig då frågan vem som får avlyssnas. Är det avsett att organisationen kan bli föremål för misstankar, eller förutsätts att det är en person som misstänks och att detta smittar på organisationer han tillhör? Och ger misstankarna i sådana fall grund för att avlyssna alla organisationens medlemmar, oavsett om de personligen är misstänkta?

Vidare ifrågasätter samfundet promemorians förslag och resonemang avseende förhållandet mellan preventiv tvångsmedelsanvändning och tvångsmedelsanvändning i brottsutredande syfte (avsnitt 10.9). Man kan i och för sig kanske hålla med om att det är en märklig situation att preventiv avlyssning som leder till framgång, dvs. konkretiserade misstankar som kan läggas till grund för ett beslut att inleda förundersökning, skulle innebära att avlyssningen inte längre skulle få användas om det brott som utreds inte kvalificerar för det. Å den andra sidan kan dock hävdas att det är en mycket märklig situation att avlyssning i en förundersökning får ske fastän villkoren enligt rättegångsbalkens regler inte är uppfyllda. Enligt Advokatsamfundets mening rör detta så grundläggande frågor om polisens uppgifter att en sådan förändring inte bör övervägas annat än i samband med en mer genomgripande översyn av avgränsningen av polisens verksamhet.

Avslutningsvis menar samfundet att åklagarmyndigheten – och inte en polismyndighet – bör vara sökande myndighet enligt den föreslagna lagen. Fråga är om mycket ingripande och långtgående åtgärder och hänvisningen till den sedvanliga råkången mellan polis och åklagares verksamhet bär, med tanke på att lagen i sig innebär så genomgripande förändringar, enligt samfundets mening inte ända fram.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg

genom Maria Billing