

Stockholm den 23 september 2011

R-2011/1035

Till Justitiedepartementet

Ju2011/4775/L4

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 17 juni 2011 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan EU:s medlemsstater (Ds 2011:15).

Sammanfattning

Promemorian innehåller en bedömning av vilken tillämpningsreglering som behövs för att genomföra rådets rambeslut om utbyte av uppgifter ur kriminalregister (2009/315/RIF) och rådets beslut om inrättande av ett europeiskt informationssystem för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris, 2009/316/RIF) i svensk rätt.

Ändamålet med rambesluten är bland annat att göra kriminalregisteruppgifter som är tillgängliga för en stats brottsutredande eller dömande organ tillgängliga under samma förutsättningar också för motsvarande organ i andra medlemsstater. Ett annat syfte är att uppgifter i kriminalregister även ska kunna användas i annat än brottmålsförfaranden, t.ex. vid vissa typer av anställningar. Det anges särskilt att den som är dömd för sexualbrott mot barn inte ska kunna dölja detta vid ansökan om anställning i ett annat land än domslandet.

Sveriges advokatsamfund har redan år 2008 avstyrkt flera av de förslag som presenterades i den departementspromemoria som då hade tagits fram för Sveriges antagande av rambeslut om utbyte av uppgifter ur kriminalregister. Advokatsamfundet motsatte sig då bland annat att upplysningsskyldigheten skulle omfatta samtliga fällande domar och att denna i stället skulle inskränkas till domar som avsåg viss närmare angiven allvarlig

brottslighet eller domar där påföljden bestämts till fängelse.¹ Dessa synpunkter står alltså fast.

Advokatsamfundet, som inte i sig har någon erinran mot att rambesluten genomförs i svensk rätt, har dock en rad synpunkter på det sätt som genomförandet föreslås ske, även om förslagen bygger på de analyser som redovisades i den proposition om godkännande av rambesluten som riksdagen redan har behandlat.

Även om rambesluten, lyckligtvis, inte innebär att det skapas någon EU-gemensam databas där uppgifter lagras centralt och inte heller att medlemsstaterna kommer att ha direktåtkomst till andra staters kriminalregister, anser Advokatsamfundet att genomförandeförslaget inger en rad betänkligheter.

Advokatsamfundet anser att det, förutom materiella synpunkter på genomförandet av rambesluten som framgår i det följande, även finns en rad rättssäkerhetsaspekter som måste beaktas. Det gäller exempelvis frågor som rör kontroll av riktigheten i olika registeruppgifter, gallring av uppgifter, användarbegränsningar (i synnerhet vid användning utanför brottmålsförandet) och åtkomstbegränsningar.

Advokatsamfundet ifrågasätter också rimligheten i att det till följd av rambeslutet i det svenska belastningsregistret ska föras in uppgifter om svenska medborgare som avser gärningar som inte är brottsliga enligt svensk rätt eller som av andra skäl inte skulle medfört straffansvar här i landet. Advokatsamfundet anser det vidare vara omotiverat att uppgifter om namn på den dömdes föräldrar och liknande perifera uppgifter ska omfattas av uppgiftsskyldigheten och motsätter sig därför förslaget i denna del.

Allmänna överväganden

På senare år har en synnerligen stor mängd initiativ tagits för att möjliggöra olika former av informationsutbyte inom och mellan olika brottsbekämpande myndigheter i EU och dess medlemsstater. Informationsutbytet från specifika register såsom kriminalregistret, fingeravtrycksregistret och DNA-registret har redan varit föremål för lagstiftningsåtgärder grundade på tidigare rambeslut. Till detta kommer att flera organisationer skapats i syfte att bekämpa brottslighet inom den Europeiska unionen (Europol, Eurojust, m.fl.).

Det är alltså fråga om en mycket omfattande reglering rörande enskilda individers identifikationsuppgifter och utbyte av uppgifter som skett på senare tid. Utvecklingen går olyckligtvis i rask takt mot ett allt mer omfattande övervakningssamhälle där enskildas fri- och rättigheter sätts på undantag till förmån för övervakning och effektiv brottsbekämpning. Enskildas integritet och rättssäkerhetsfrågor får inte den behandling som förtjänas och förslagen prövas inte i erforderlig utsträckning mot de lagstadgade fri- och rättigheter som stadgas såväl i Europakonventionen som i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

¹ Se Sveriges advokatsamfundets remissyttrande den 14 augusti 2008 över promemorian Sveriges antagande av rambeslut om utbyte av uppgifter ur kriminalregister, Ds 2008:49 (Ju2008/505/BIRS).

I detta sammanhang vill Advokatsamfundet hänvisa till sina remissyttranden över andra förslag som behandlar informationsutbyte av olika slag inom EU, såsom i fråga om informationsutbyte allmänt i brottsbekämpningen inom EU²; Prümrådsbeslutet³; Schengens informationssystem SIS I och II⁴; inrättandet av Europol⁵; lagring av trafikuppgifter⁶; och genetiska fingeravtryck⁷, liksom andra liknande lagstiftningsförslag rörande olika former av informationsutbyte och identifiering av personuppgifter av såväl nationell som europeisk karaktär.

Advokatsamfundet anser att även den typ av förslag till författningsändringar som nu är i fråga måste sättas in i detta större sammanhang. Advokatsamfundet anser att öppnandet av nya och standardiserade vägar och möjligheter för ett rutinmässigt uppgiftsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande och andra myndigheter, och i synnerhet i fråga om informationsutbyte utanför brottmålsförfarande, måste omgärdas av betydligt starkare rättssäkerhetsmekanismer än vad som är fallet i nu aktuella förslag.

Materiella synpunkter på förslagen i promemorian

Kriminal- och belastningsregister spelar en betydande roll inte bara i den svenska straffprocessen, utan även i övriga medlemsländer. Information och uppgifter om tidigare domar och misstankar om brottsliga gärningar har mycket stor betydelse för om brottsutredning initieras och hur den bedrivs mot en person.

Risk för återfall i brott är i svensk rätt en av de särskilda häktningsgrunderna.⁸ Bedömningen av risken för återfall torde nästan alltid grundas på förekomsten av äldre domar om likartad brottslighet enligt ett utdrag ur kriminalregistret. Är en misstänkt tidigare dömd för likartad brottslighet som den nya utredningen avser, kan det sålunda leda till att vederbörande hålls häktad under förundersökningen även om andra skäl till häktning saknas.

Förekomsten av tidigare domar och andra uppgifter i kriminal- och belastningsregister spelar vidare en avgörande roll för valet av påföljd vid fällande dom. I Sverige är påföljdssystemet uppbyggt så att hänsyn många gånger ska tas till tidigare domar och

² Se remissyttrande 6 november 2008 över promemorian Enklare informationsutbyte i brottsbekämpningen inom EU, Ds 2008:72 (Ju2008/7856/PO).

³ Se remissyttrande den 1 juni 2009 över promemorian Genomförandet av delar av Prümrådsbeslutet, Ds 2009:8 (Ju2009/2441/PO) samt remissyttrande den 16 januari 2008 över promemorian om godkännande av Prümrådsbeslutet, Ds 2007:40 (Ju2007/9639/PO).

⁴ Se bl.a. remissyttrande den 16 februari 2009 över departementspromemorian SIS II – en andra generation av Schengens informationssystem, Ds 2008:81 (Ju2008/4872/PO) samt remissyttrande den 8 november 2006 beträffande utkast till proposition ang. godkännande av SIS (Ju2006/8111/PO).

⁵ Se remissyttrande den 25 juli 2008 över utkastet till regeringens proposition om godkännande av rådets beslut om inrättande av Europeiska polisbyrån (Europol).

⁶ Se remissyttrande den 30 mars 2005 över Justitiekottets utkast till rambeslut avseende lagring av trafikuppgifter.

⁷ Se remissyttrande den 14 oktober 2004 över departementspromemorian Genetiska fingeravtryck, Ds 2004:35 (Ju2004/5416/PO), liksom den 18 november 2008 över promemorian Fingeravtryck i pass (Ju2008/7893/PO).

⁸ Se 24 kap. 1 § första stycket 3 rättegångsbalken.

även när sådan prövning inte är obligatorisk, påverkas påföljdsvalet många gånger av uppgifter om brott, misstankar och leverne i övrigt.

Hittills har sådana uppgifter endast varit relevant i fråga om straffrättslig prövning i Sverige och de nordiska länderna. När det nu genom genomförandet av rambeslutet i fråga tas ytterligare steg mot möjligheten att ta fram motsvarande uppgifter om brottmålsdomar och andra uppgifter från samtliga EU-länder, läggs i och för sig en bättre bas för likvärdigt dömande på så sätt att domar från hela unionen kommer att kunna läggas till grund för dessa ställningstaganden. Advokatsamfundet välkomnar att de rättsvårdande myndigheterna härigenom får ett bättre underlag att bedöma lika fall lika vid misstanke om återfall i brott inom den Europeiska unionen. Med tanke på de stora skillnader som råder i fråga om medlemsländernas processordningar, ställer det dock samtidigt mycket stora krav på att uppgifterna hanteras rättssäkert och med respekt för den enskildes integritet.

Advokatsamfundet vet att det i dag tyvärr inte så sällan framkommer att det finns felaktigheter i andra länders registerföring. Advokatsamfundet har från flera brottmålsadvokater fått uppgifter om att det i enskilda mål har förekommit att det som står i register från andra utomnordiska (företrädesvis sydeuropeiska och östeuropeiska) länders register, visat sig vara felaktigt när kontroll sedermera skett med domen. Vid några tillfällen har det t.ex. i registerutdrag framgått att en person dömts för brott i ett visst land, medan det av domen framgått att vederbörande varit misstänkt och åtalats för brottet, men att domstolen har ogillat åtalet. Detta inger självfallet stora betänkligheter och ställer avsevärda krav på kontroll av riktighet av sådana registeruppgifter som inhämtas från annat land. Finns inte en sådan kontroll samtidigt som åtgärder vidtas inom EU för att generellt säkerställa tillförlitligheten av registeruppgifter, innebär detta att brottmålsprocessen blir rättsosäker och att den enskilde i praktiken döms hårdare än det finns grund för eller drabbas av andra rättsförluster.

Ett annat exempel är enligt Advokatsamfundet att det föreligger stora problem i fråga om att kunna jämföra gärningar, brottskategorier och brottsrubriceringar i de olika medlemsländerna. Ett annat problem hänger samman med svårigheterna att rent språkligt översätta brott, påföljder och andra rättsliga begrepp. Detta kan medföra rättssäkerhetsproblem för enskilda vid kommande lagföringar.⁹

Straffrätten är inte en cementerad uppsättning logiska regler som ligger fast över tid. Det förekommer åtskilliga lagändringar som leder till att ett brottsbegrepp får ett ändrat innehåll. Exempelvis erbjuder 6 kap. brottsbalken i dag åtskilliga förändringar sedan balkens ikraftträdande som i olika avseenden förskjutit innebörden av de centrala brottsbegreppen i det kapitlet. Vidare förekommer i vår rättspraxis olika förskjutningar som på samma sätt kan innebära att ett visst brott får en något annorlunda innebörd än tidigare.

⁹ Rättsliga begrepp är erfarenhetsmässigt svåra att översätta. Unionens tabell som utgör bilaga 2 till remissen är enligt Advokatsamfundets uppfattning inte helt tillförlitlig.

Det kan därför starkt ifrågasättas om den automatiserade översättningen av brottmålsdomar och påföljder kommer att innefatta tillräckliga rättssäkerhetsgarantier i enskilda fall.

Mot denna bakgrund konstaterar Advokatsamfundet att det finns befogad anledning att förhålla sig mycket tveksam till ett system av utbyte av uppgifter ur kriminalregister mellan medlemsländerna och i synnerhet om inte avsevärda åtgärder vidtas för att göra systemet betydligt mer rättssäkert.

I fråga om administrationen av informationsutbytet, föreslås för svenskt vidkommande att Rikspolisstyrelsen ska vara den centralmyndighet som beträffande svenska medborgare ska föra in uppgifter om domar m.m. från andra EU-länder i registret. Samma myndighet ska tillhandahålla uppgifter ur registret till dem som är behöriga att få sådana uppgifter i Sverige eller i annat unionsland.

Denna registerföring torde komma att innefatta en mängd komplicerade straffrättsliga ställningstaganden. Sålunda ska registerföraren beakta om ett brott i utländsk dom är straffbart även enligt svensk rätt och vid behov göra markering härom i registret. Detta eftersom brottmålsdom från annat land ska registreras i Sverige även om den dömde exempelvis inte var straffmyndig enligt svenska regler. Uppgift om sådan dom ska inte lämnas ut till svensk myndighet, men väl till EU-land med tillräckligt låg straffmyndighetsålder. I en mängd andra avseenden ska registerförande myndighet göra noteringar i registret respektive ta ställning till om uppgift får lämnas ut och vad som ska lämnas ut. Härtill kommer att registerförande myndighet ska gallra registret.

Dessa uppgifter ställer stora krav på centralmyndigheten. Rikspolisstyrelsen är med tanke på personella och andra resurser väl lämpad att anförtros uppgiften som centralmyndighet. Det är dock viktigt att erforderlig kompetens verkligen säkerställs för att göra de svåra överväganden som kommer att behöva göras för att upprätthålla rättssäkerhet och integritet för den enskilde i fråga om uppgifternas riktighet, användnings- och åtkomstbegränsningar, gallring, m.m.

Mot bakgrund av de farhågor i fråga om bristande rättssäkerhet kring behandlingen och utbytet av information som Advokatsamfundet här har uttryckt, anser samfundet att det finns skäl att kontinuerligt och nogsamt följa upp den praktiska hanteringen av kriminalregisteruppgifter och annan registrerad information. Detta kan självfallet ske på många olika sätt.

Advokatsamfundet föreslår dock att regeringen särskilt uppdrar åt en expertgrupp att – i vart fall under en lämplig period, exempelvis de första tre åren – bevaka om det uppkommer och åtgärda problem i hanteringen och utlämnandet av uppgifter, särskilt såvitt gäller frågor om användarbegränsningar, åtkomstbegränsningar, gallring samt översättning av uppgifter.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg