

Remiss av Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2 (SOU 2023:60) (Ju2023/02265)

Sammanfattning

Journalistförbundet har tagit del av förslagen i utredningen Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2 (SOU 2023:60). I utredningen finns flera förslag som innebär en kraftig utökning av myndigheternas möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Dels utökas möjligheterna att inhämta uppgifter med stöd av den så kallade inhämtningslagen, dels utökas möjligheterna att rikta hemliga tvångsmedel mot enskilda med stöd av den så kallade preventivlagen.

Rättsutvecklingen avseende hemliga tvångsmedel går fort och på kort tid har myndigheternas möjligheter att använda hemliga tvångsmedel ökat kraftigt, vilket även påverkar källskyddet negativt. Enligt Journalistförbundet saknas ett helhetsperspektiv i lagstiftningsprocessen, vilket är ytterst problematiskt med tanke på de stora demokratiska värden som står på spel.

Utredningen föreslår att det i ökad utsträckning ska gå att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation enligt den så kallade inhämtningslagen. Det innebär att myndigheterna utan att det finns någon konkret brottsmisstanke kommer att kunna få uppgifter om elektronisk kommunikation. Det är stor skillnad på den typen av allvarigare brott som omfattas av det nuvarande tillämpningsområdet för inhämtningslagen och den typen av brott som utredningen föreslår ska omfattas. Att dessa mindre allvarliga brott också ska omfattas av lagen motiveras med att inhämtningen endast ska få ske i de fall brottsligheten kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt. Det saknas som

framgår av utredningen en legaldefinition av vad som är "organiserad brottslighet". Journalistförbundet ser en risk för att inhämtning kommer att ske även i andra fall, vilket gör att risken för att uppgifter som omfattas av källskydd inhämtas ökar betydligt. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Utredningen föreslår också att det ska vara tillåtet att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid enligt inhämtningslagen. Uppgifter i realtid är som framgår av utredningen betydligt mer integritetskränkande eftersom de möjliggör för en övervakning i realtid. Förslaget motiveras med att det sedan den 1 oktober i år är möjligt att övervaka personer på liknande sätt enligt rättegångsbalkens bestämmelser även om personen inte är misstänkt för något brott. Enligt Journalistförbundet finns inte samma nivå av rättssäkerhetsgarantier i inhämtningslagen som i rättegångsbalken och det vore enligt Journalistförbundet olämpligt att införa en möjlighet att övervaka personer i realtid eftersom den, i kombination med bristen på rättssäkerhetsgarantier i övrigt (se nedan angående beslutsordningen och avsaknaden av beslut av en opartisk myndighet), skulle innebära en risk för övervakning av till exempel journalister om Sverige skulle få en mer repressiv regering.

I utredningens uppdrag ingick att ta ställning till hur beslutsordningen bör se ut vid en eventuell utvidgning av inhämtningslagens tillämpningsområde. Att en domstol fattar beslut om att godkänna användning av hemliga tvångsmedel är viktigt ur rättssäkerhetsperspektiv eftersom det minskar risken för att felaktiga beslut fattas, inte minst eftersom ett offentligt ombud närvarar vid besluten. Det i sin tur gör att beslut som äventyrar källskyddet kan undvikas. Enligt nuvarande lagstiftning fattas beslut om inhämtning av uppgifter av åklagare och utredningen föreslår ingen förändring av reglerna trots att EU-domstolen har slagit fast att denna typ av beslut ska fattas av en oberoende myndighet och att åklagare inte kan anses oberoende. För att öka rättssäkerheten bör regeringen, enligt Journalistförbundet, överväga om inte domstolsbeslut där offentligt ombud närvarar bör krävas vid beslut om inhämtning av uppgifter. I vart fall bör en utredning tillsättas i syfte att närmare utreda vilken oberoende myndighet som skulle kunna fatta beslut om inhämtning av uppgifter, istället för Åklagarmyndigheten, i syfte att öka rättssäkerheten.

Utredningen föreslår att möjligheterna att använda överskottsinformation enligt inhämtningslagen ska utökas. Så som reglerna ser ut idag kan uppgifter som inhämtats enligt inhämtningslagen alltid användas för att förhindra brott, men det krävs ett domstolstillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att använda överskottsinformation i en förundersökning. Utredningen föreslår att kravet på domstolstillstånd ska tas bort. Journalistförbundet avstyrker förslaget eftersom möjligheten till domstolsprövning är en viktig rättssäkerhetsgaranti och en garant för att inte till exempel uppgifter om journalisters mobiltelefoner används i strid med lagen.

Utredningen föreslår också en rad förändringar av preventivlagen. Preventivlagen tillkom efter terrorattentaten mot World Trade Center i New York, 2001. Syftet med lagstiftningen var att ge de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Det handlade om brott som hotade vår demokrati. Den 1 oktober i år ändrades lagen så att även andra brott som till exempel grovt narkotikabrott omfattas, med motivet att det finns ett behov av att motverka organiserad brottslighet. Journalistförbundet delar uppfattningen att det är viktigt att lagföra allvarlig, organiserad, brottslighet. Som framgår av ovan saknas det dock i svensk rätt en legaldefinition av vad som är "organiserad brottslighet". Journalistförbundet ser en risk för att tvångsmedel enligt preventivlagen kommer att användas även i andra fall, vilket gör att risken för att uppgifter som omfattas av källskydd samlas in ökar betydligt. Journalistförbundet anser därför inte att det är lämpligt att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog till att omfatta även hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. I stället bör lagstiftaren först utvärdera effekterna av förändringarna som trädde i kraft den 1 oktober.

Utredningen innehåller en rad förslag avseende Integritetsskydd och rättssäkerhetsgarantier. Som framgår av ovan avstyrker Journalistförbundet förslaget om att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog till att omfatta även hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. För det fall regeringen väljer att gå vidare med förslaget tillstyrker Journalistförbundet dock förslagen som innebär att de rättssäkerhetsgarantier

som finns idag avseende dagens tillämpningsområde även ska gälla avseende det nya tillämpningsområdet.

Journalistförbundet avstyrker dock förslaget att om att åklagare ska få fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte. Journalistförbundet anser inte att det är lämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt.

Utredningen föreslår att hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte ska omfattas av preventivlagens reglering om användning av överskottsinformation. Den nu gällande regleringen innebär att åklagare får besluta att uppgifter som har kommit fram vid användning av tvångsmedel enligt preventivlagen får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för tillståndet. Enligt Journalistförbundet bör överskottsinformationen från dessa hemliga tvångsmedel omfattas av en mer strikt reglering. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget. I vart fall bör det krävas domstolsbeslut för tillstånd till användning av den aktuella överskottsinformationen.

Utredningen föreslår flera regler för att underlätta genomsökning på distans. Det handlar bland annat om skyldigheter att lämna ifrån sig elektronisk kommunikationsutrustning och möjlighet till kroppsvisitation. Vid genomsökning på distans finns en stor risk att källskyddade uppgifter påträffas. Journalistförbundet förutsätter att skyldigheten att lämna ifrån sig elektronisk utrustning, med mera, aldrig kan bli aktuell avseende journalister med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Eftersom förslaget i praktiken skulle kunna innebära att en journalsists utrustning omhändertas utan att det finns någon konkret brottsmisstanke mot journalisten anser Journalistförbundet att det är viktigt att det tydligt framgår av bestämmelsen att åtgärderna aldrig kan bli aktuell avseende journalister.

Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte till den person som åtgärden riktas mot i stället för till en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Journalistförbundet anser inte att det bör finnas möjlighet att övervaka journalister på det sätt som föreslås när det saknas en konkret brottsmisstanke. Journalistförbundet ifrågasätter också om det är förenligt med Europakonventionen, artikel 8 och 10, som ger journalister ett särskilt strakt skydd mot hemliga tvångsmedel. Journalistförbundet anser därför i första hand att journalister helt bör undantas. I andra hand anser Journalistförbundet att skyddet för uppgifter som omfattas av källskydd måste förstärkas.

Angående rättsutvecklingen generellt

Journalistförbundet vill inledningsvis upprepa det som Journalistförbundet lyft flera gånger förut avseende rättsutvecklingen när det gäller hemliga tvångsmedel. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel påverkar rättssäkerheten. Det gör till exempel att avlyssningsförbudet som skyddar journalisters källor aktualiseras i fler fall än tidigare. Sammantaget kommer förändringarna att leda till en stor förskjutning i skyddet för uppgifter som omfattas av tystnadsplikt. Enligt Journalistförbundet saknas ett helhetsperspektiv i lagstiftningsprocessen. Detta är ytterst problematiskt med tanke på de stora demokratiska värden som står på spel.

Ett utvidgat tillämpningsområde för inhämtningslagen genom en utökad brottskatalog

Utredningen föreslår att det i ökad utsträckning ska gå att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation enligt den så kallade inhämtningslagen. Inhämtning får enligt nuvarande bestämmelser bara ske avseende allvarigare brott vilket framgår av 2 §. Utredningen föreslår dock att inhämtning även ska kunna ske avseende brottslig verksamhet som innefattar grova former av brotten stöld, bedrägeri, häleri, svindleri, bokföringsbrott, skattebrott, punktskattebrott, tullbrott, bidragsbrott, penningtvättsbrott, och marknadsmanipulation. Att dessa mindre allvarliga brott också ska omfattas av lagen motiveras med att inhämtningen endast ska få ske i de fall brottsligheten kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt. Utredningen föreslår vidare att tillämpningsområdet för hemlig

dataavläsning beträffande avläsning och upptagning av kommunikationsövervaknings- och platsuppgifter i underrättelseverksamhet ska utvidgas på motsvarande sätt.

Det är stor skillnad på den typen av allvarigare brott som omfattas av det nuvarande tillämpningsområdet för inhämtningslagen och den typen av brott som utredningen föreslår ska omfattas. Journalistförbundet delar uppfattningen att det är viktigt att lagföra allvarlig, organiserad, ekonomisk brottslighet. Enligt Journalistförbundet kan det dock ifrågasättas om utredningens förslag till avgränsningsområde är tillräckligt tydligt. Det saknas som framgår av utredningen en legaldefinition av vad som är "organiserad brottslighet". Journalistförbundet ser en risk för att inhämtning kommer att ske även i andra fall, vilket gör att risken för att uppgifter som omfattas av källskydd inhämtas ökar betydligt. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget.

Inhämtning av uppgifter i realtid och inhämtning med egna tekniska hjälpmedel

Utredningen föreslår att det ska vara tillåtet att hämta in uppgifter om meddelanden i realtid enligt inhämtningslagen. Det ska även vara tillåtet att läsa av eller ta upp kommunikationsövervakningsuppgifter i realtid vid hemlig dataavläsning för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Uppgifter om meddelanden (trafikuppgifter) kan i dag endast hämtas in avseende förfluten tid med stöd av inhämtningslagen. Uppgifter i realtid är som framgår av utredningen betydligt mer integritetskränkande eftersom de möjliggör för en övervakning i realtid. Förslaget motiveras med att det sedan den 1 oktober i år är möjligt att övervaka personer på liknande sätt enligt rättegångsbalkens bestämmelser även om det saknas konkret brottsmisstanke. Förändringen i rättegångsbalken innebar att lagstiftaren frångick en viktig princip, nämligen att det ska krävas en konkret brottsmisstanke för att en person ska bli föremål för hemliga tvångsmedel. Att det är tillåtet att rikta hemliga tvångsmedel mot en person trots att det saknas konkret brottsmisstanke enligt rättegångsbalken motiverar dock inte att samma möjlighet ska finnas enligt inhämtningslagen, särskilt inte eftersom de rättssäkerhetsgarantier i form av domstolsprövning som finns enligt rättegångsbalken inte finns enligt inhämtningslagen.

Mot den bakgrunden anser Journalistförbundet inte att det enligt inhämtningslagen bör vara möjligt att kartlägga personer i realtid. Det vore enligt Journalistförbundet olämpligt att införa en sådan möjlighet eftersom den, i kombination med bristen på rättssäkerhetsgarantier i övrigt (se nedan angående beslutsordningen och avsaknaden av beslut av en opartisk myndighet), skulle innebära en risk för övervakning av till exempel journalister om Sverige skulle få en mer repressiv regering.

Beslutsordningen i inhämtningslagen

I utredningens uppdrag ingick att ta ställning till hur beslutsordningen bör se ut vid en eventuell utvidgning av inhämtningslagens tillämpningsområde. Hur beslutsordningen utformas är avgörande för möjligheten att tillvara ta rättssäkerhetsintressen. Att en domstol fattar beslut om att godkänna användning av hemliga tvångsmedel minskar risken för att felaktiga beslut fattas, inte minst eftersom ett offentligt ombud närvarar vid besluten. Det i sin tur gör att beslut som äventyrar källskyddet kan undvikas. Skyldigheten att inhämta domstolsbeslut är därför en viktig fråga för Journalistförbundet.

Enligt nuvarande lagstiftning fattas beslut om inhämtning av uppgifter av åklagare vid Åklagarmyndigheten efter ansökan av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket. Denna ordning gäller sedan den 1 oktober 2019. Innan dess fattade Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket själva beslut om inhämtning av uppgifter. Efter att den nuvarande svenska beslutsordningen inrättades har det, som framgår av utredningen, kommit ny praxis från EU-domstolen angående vad som krävs för att den myndighet som prövar frågan om tillgång till lagrade trafik- och lokaliseringssuppgifter ska anses vara oberoende. Prokuratuur-målet från 2021 beskrivs förtjänstfullt i utredningen på följande sätt:

"I målet slog domstolen fast att det inte var förenligt med EU-rättens krav på förhandskontroll av en domstol eller en oberoende myndighet att den estniska åklagarmyndigheten prövade en begäran om tillgång till trafik- och lokaliseringssuppgifter inom ramen för en brottsutredning.

En myndighet vars uppdrag är att leda förundersökningar och, i förekommande fall, väcka åtal för det allmännas räkning i ett senare förfarande kunde inte enligt domstolen betraktas som oberoende. Åklagarmyndigheten hade nämligen inte till uppgift att helt oavhängigt avgöra en tvist utan att i egenskap av part i målet, i förekommande fall, hänskjuta tvisten till behörig domstol. Domstolen framhöll slutligen att den omständigheten att åklagaren är skyldig att kontrollera både sådana omständigheter som är till den misstänktes nackdel och sådana som är till dennes fördel, säkerställa att utredningen är lagenlig och endast agera i enlighet med lagen och sin egen övertygelse, inte är tillräckligt för att myndigheten ska anses vara fristående i förhållande till de intressen som är i fråga (punkterna 55, 56 och 59)."

Trots att domen tydligt slår fast att åklagare inte ska anses oberoende i förhållande till, till exempel polisen, kommer utredningen fram till att det är lämpligt att behålla nuvarande ordning med åklagarbeslut. Enligt Journalistförbundet finns det anledning att ifrågasätta den slutsatsen. Utredningen lyckas inte på ett övertygande sätt redogöra för varför den svenska Åklagarmyndigheten skulle omfattas av andra regler än dess estniska motsvarighet. För att öka rättssäkerheten bör regeringen överväga om inte domstolsbeslut där offentligt ombud närvarar bör krävas vid beslut om inhämtning av uppgifter. I vart fall bör en utredning tillsättas i syfte att närmare utreda vilken oberoende myndighet som skulle kunna fatta beslut om inhämtning av uppgifter, istället för Åklagarmyndigheten, i syfte att öka rättssäkerheten.

Integritetsskydd och säkerhetsgarantier i inhämtningslagen

Utredningen föreslår att möjligheterna att använda överskottsinformation enligt inhämtningslagen ska utökas. Så som reglerna ser ut idag kan uppgifter som inhämtats enligt inhämtningslagen alltid användas för att förhindra brott, men det krävs ett tillstånd till hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för att använda överskottsinformation i en förundersökning. Ett sådant tillstånd meddelas av allmän domstol enligt bestämmelserna i rättegångsbalken. Motiven till bestämmelsen är rättssäkerhetsaspekten. Eftersom det räcker med ett åklagarbeslut för att inhämta uppgifter inhämtningslagen fyller bestämmelsen och domstolsprövningen viktig funktion för att säkerställa att beslut om att använda överskottsinformation i förundersökning uppfyller lagens krav.

Utredningen argumenterar för att reglerna i rättegångsbalken ändrats vilket motiverar en ändring av inhämtningslagen. Det finns dock en avgörande skillnad eftersom det enligt rättegångsbalken krävs domstolsbeslut i första skedet för att få inhämta information. Den överskottsinformation som används på det området har därför inhämtats efter beslut från domstol. Utredningens förslag innebär att en domstol aldrig kommer ta ställning till vare sig inhämtning eller användning av överskottsinformation i förundersökning. När det gäller journalisters mobiltelefoner finns det inget uttryckligt förbud mot att inhämta uppgifter om dessa med hjälp av hemlig övervakning av elektronisk kommunikation. Myndigheterna ska dock vid beslut beakta proportionalitetsprincipen och i samband med detta ta hänsyn till, till exempel, källskyddsintresset. Som framgår av ovan är domstolsbeslut, då ett offentligt ombud närvarar, en viktig rättssäkerhetsgaranti och en garant för att inte uppgifter om journalisters mobiltelefoner används i strid med lagen. Journalistförbundet avstyrker därför förslaget om att ta bort skyldigheten att inhämta ett domstolsbeslut, vid användning av överskottsinformation i en förundersökning.

Utredningen föreslår vidare att beslut och åtgärder som rör inhämtning av uppgifter enligt inhämtningslagen ska dokumenteras. Journalistförbundet anser i likhet med utredningen att dokumentationsskyldigheten är ett viktigt komplement till olika rättssäkerhetsgarantier. Journalistförbundet tillstyrker utredningens förslag.

Allmänna utgångspunkter avseende den preventiva tvångsmedelskatalogen

Preventivlagen tillkom efter terrorattentaten mot World Trade Center i New York, 2001. Syftet med lagstiftningen var att ge de brottsbekämpande myndigheterna möjlighet att använda hemlig teleavlyssning, hemlig teleövervakning, hemlig kameraövervakning och postkontroll för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. Av förarbetena framgår det att syftet var att motverka "vissa särskilt

allvarliga brott som kan anses utgöra ett hot mot vårt demokratiska samhällssystem".¹ Det handlade bland annat om brott som uppror, högförräderi och terroristbrott.

Den 1 oktober i år ändrades preventivlagen så att den omfattar även andra brott som till exempel grovt narkotikabrott, med motivet att det finns ett behov av att motverka organiserad brottslighet. Journalistförbundet delar uppfattningen att det är viktigt att lagföra allvarlig, organiserad, brottslighet. Som framgår av ovan saknas det dock i svensk rätt en legaldefinition av vad som är "organiserad brottslighet". Journalistförbundet ser en risk för att tvångsmedel enligt preventivlagen kommer att användas även i andra fall, vilket gör att risken för att uppgifter som omfattas av källskydd samlas in ökar betydligt.

Mot bakgrund av de omfattande förändringar som trädde i kraft den 1 oktober avseende möjligheten att använda hemliga tvångsmedel i preventivt syfte anser Journalistförbundet inte att det är lämpligt att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog till att omfatta även hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. I stället bör lagstiftaren först utvärdera effekterna av förändringarna som trädde i kraft den 1 oktober. Särskilt bör lagstiftaren säkerställa att myndigheterna lever upp till de dokumentationskrav som införts för att öka rättssäkerheten. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet utredningens förslag om att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog.

Integritetsskydd och rättssäkerhetsgarantier

Utredningen föreslår att de särskilda förbud mot avlyssning och övervakning av vissa särskilt fredade platser, samtal eller annat tal och avläsningsbara informationssystem som gäller när hemlig rumsavlyssning, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning avseende motsvarande uppgifter används i en förundersökning ska gälla även när dessa åtgärder används för att förhindra brottslig verksamhet. För det fall att regeringen går vidare med förslaget om att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog tillstyrker Journalistförbundet förslaget eftersom det innebär att uppgifter som omfattas av källskydd erhåller motsvarande skydd som enligt rättegångsbalken.

Utredningen föreslår att en genomsökning på distans som utförs för att förhindra brottslig verksamhet ska inte få avse uppgifter som enligt 27 kapitlet 2 § rättegångsbalken hindrar beslag. Om det vid en genomsökning på distans kommer fram uppgifter som omfattas av beslagsförbudet ska genomsökningen omedelbart avbrytas i den del den avser sådana uppgifter. För det fall att regeringen går vidare med förslaget om att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog tillstyrker Journalistförbundet förslaget eftersom det innebär att uppgifter som omfattas av källskydd erhåller motsvarande skydd som enligt rättegångsbalken.

Utredningen föreslår att frågor om hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte ska prövas av allmän domstol efter ansökan av åklagare. För det fall att regeringen går vidare med förslaget om att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog tillstyrker Journalistförbundet förslaget eftersom domstolsprövningen utgör en rättssäkerhetsgaranti.

Utredningen föreslår att åklagare ska få fatta interimistiska beslut om hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte. Journalistförbundet avstyrker förslaget. Journalistförbundet anser inte att det är lämpligt ur rättssäkerhetssynpunkt. Journalistförbundet vill i sammanhanget erinra om Prokuratuur-målet från EU-domstolen som behandlas ovan. Journalistförbundet anser i vart fall att effekterna av de nyligen genomförda förändringarna av preventivlagen bör utvärderas innan lagstiftaren öppnar upp för interimistiska beslut.

Utredningen föreslår att offentliga ombud ska medverka vid tillståndsprövningen avseende hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte. Journalistförbundet tillstyrker förslaget eftersom offentliga ombud bidrar till att öka rättssäkerheten och förhindrar att beslut som äventyrar källskyddet fattas av domstolen.

¹ Se Prop. 2005/06:177, sid 40.

Utredningen föreslår att de allmänna bestämmelserna om innehållet i ett tillstånd till preventiv tvångsmedelsanvändning ska gälla även för hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. I ett beslut om tillstånd till preventiv tvångsmedelsanvändning ska det framgå vem åtgärden riktar sig mot. För det fall att regeringen går vidare med förslaget om att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog tillstyrker Journalistförbundet förslaget avseende innehåll i tillstånd. Att det framgår vem beslutet riktar sig mot är extra viktigt när det gäller personer som omfattas av tystnadsplikt, till exempel journalister eftersom det i vissa fall finna hinder mot tvångsmedel avseende dessa personer. Som exempel kan nämnas att frilansjournalister ofta arbetar hemifrån vilket gör att deras hem kan utgöra en plats som stadigvarande används för verksamhet som tystnadsplikt gäller för enligt tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen.

Utredningen föreslår att det i ett tillstånd till hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan och undersökning på annat ställe i preventivt syfte ska det anges vilken plats som åtgärden avser. I ett tillstånd till genomsökning på distans i preventivt syfte ska det anges vilket avläsningsbart informationssystem åtgärden avser. För det fall att regeringen går vidare med förslaget om att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog tillstyrker Journalistförbundet förslaget avseende innehåll i tillstånd. Att plats, respektive vilket avläsningsbart informationssystem åtgärden avser, framgår av tillståndet är av samma skäl som angetts avseende vikten att ange vilken person det gäller, viktigt för att kunna tillvarata skyddsintresset avseende källskyddade uppgifter.

Utredningen föreslår att preventivlagens reglering beträffande dokumentation ska omfatta även hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. Reglerna i preventivlagen om granskning, bevarande och förstörande ska omfatta även upptagningar och uppteckningar från hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter. Vidare föreslår utredningen preventivlagens reglering om undersökning, öppnande och granskning i samband med postkontroll ska tillämpas även på enskilda handlingar som påträffas vid en husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans. Samma regler ska också gälla för kopior som tagits vid verkställigheten av dessa tvångsmedel. För det fall att regeringen går vidare med förslaget om att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog tillstyrker Journalistförbundet förslagen. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att beslagsförbudet respekteras också då tvångsmedel används enligt preventivlagen.

Utredningen föreslår att hemlig rumsavlyssning, husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans i preventivt syfte ska omfattas av preventivlagens reglering om användning av överskottsinformation. Nuvarande regler om användning av uppgifter som har kommit fram vid hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i preventivlagsfallen ska fortsätta att gälla. Den nu gällande regleringen innebär att åklagare får besluta att uppgifter som har kommit fram vid användning av tvångsmedel enligt preventivlagen får användas för ett annat ändamål än det som har legat till grund för tillståndet. Utredningens förslag innebär följaktligen att det kommer att finnas stora möjligheter att utan beslut från domstol använda överskottsinformation. De tvångsmedel som idag tillåts enligt preventivlagen handlar om kommunikation mellan människor. De tvångsmedel som enligt förslaget kommer att tillåtas är åtgärder som riktar in sig mot andra mål, till exempel en person hem, där det kan finnas uppgifter som inte kommunicerats med andra människor. Det finns därmed en större risk att uppgifter som omfattas av källskydd påträffas. Enligt Journalistförbundet bör överskottsinformationen från dessa hemliga tvångsmedel omfattas av en mer strikt reglering. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget. I vart fall bör det krävas domstolsbeslut för användning av den aktuella överskottsinformationen.

Utredningen föreslår att preventivlagens underrättelseskyldighet ska gälla för tvångsmedel som används med stöd av lagen. Hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter ska omfattas av samma underrättelseskyldighet som annan hemlig dataavläsning i preventivlagsfallen. Vid hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter, husrannsakan och undersökning på annat ställe ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilken plats som åtgärden har avsett. Vid genomsökning på distans ska underrättelsen även innehålla uppgift om vilket avläsningsbart informationssystem som åtgärden har avsett. Underrättelseskyldigheten är av stor vikt för rättssäkerheten och för möjligheten att upptäcka brister i hanteringen av hemliga tvångsmedel. Inte minst

användning som kränker källskyddet. För det fall att regeringen går vidare med förslaget om att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog tillstyrker Journalistförbundet förslagen.

Utredningen föreslår att det befintliga systemet för tillsyn och kontroll ska gälla även för hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning avseende rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte. Även husrannsakan, undersökning på annat ställe och genomsökning på distans enligt preventivlagen ska omfattas av Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn om inte den som åtgärden företagits hos har varit närvarande vid verkställigheten. Skyldigheten att underrätta Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden om beslut inom preventivlagens utvidgade tillämpningsområde ska gälla även beslut om de tillkommande tvångsmedlen. Utredningen föreslår också att Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tillsyn ska omfatta de särskilda verkställighetsåtgärder som används i samband med sådan tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen som nämnden utövar tillsyn över. Enligt Journalistförbundet är det viktigt att det finns en effektiv tillsyn och kontroll av hur hemliga tvångsmedel används och för det fall att regeringen går vidare med förslaget om att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog tillstyrker Journalistförbundet förslaget. Det kan noteras att användningen av hemliga tvångsmedel ökat kraftigt på senare år. Journalistförbundet vill understryka vikten av att av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden tillförs de resurser som krävs för att bedriva en effektiv tillsyn och kontroll.

Utredningen föreslår att det av ett beslut om tillstånd till användningen av hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning enligt preventivlagen även ska framgå om beslutet är förenat med ett tillträdestillstånd. Åklagare ska få fatta interimistiska beslut om tillträdestillstånd. Beslut om tillträdestillstånd ska få fattas under samma förutsättningar som gäller för motsvarande åtgärd i en förundersökning. För det fall att regeringen går vidare med förslaget om att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog tillstyrker Journalistförbundet förslaget om att det av ett beslut om tillstånd till användningen av hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning enligt preventivlagen även ska framgå om beslutet är förenat med ett tillträdestillstånd. Journalistförbundet anser dock inte att åklagare ska få fatta interimistiska beslut om tillträdestillstånd. Enligt Journalistförbundet är domstolsbeslut en viktig rättssäkerhetsgaranti och innebär ett skydd mot att hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning inte riktas mot verksamhet som omfattas av källskydd. Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget om interimistiska beslut om tillträdestillstånd. Journalistförbundet vill i sammanhanget erinra om Prokuratuur-målet från EU-domstolen som behandlas ovan. Journalistförbundet anser i vart fall att effekterna av de nyligen genomförda förändringarna av preventivlagen bör utvärderas innan lagstiftaren öppnar upp för interimistiska beslut.

Utredningen föreslår att en handling som skäligen kan antas ha betydelse för att förhindra brottslig verksamhet ska få kopieras om den påträffas vid en postkontroll, husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans som sker i preventivt syfte. Den som med laga rätt verkställer ett beslut om husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans eller undersöker, öppnar eller granskar en försändelse som omfattas av ett beslut om postkontroll ska få besluta om att en handling ska kopieras. Ett kopieringsförbud motsvarande det som gäller enligt rättegångsbalken ska införas även i preventivlagen. Preventivlagens regler om granskning, bevarande och förstörande ska omfatta även en kopia av en handling som tagits med stöd av preventivlagen. Det ska finnas en särskild skyldighet att omedelbart förstöra en kopia av en handling i de delar som den omfattas av kopieringsförbudet. Underrättelser till enskilda om tvångsmedelsanvändning enligt preventivlagen ska i förekommande fall även innehålla en uppgift om att en handling har kopierats. För det fall att regeringen går vidare med förslaget om att utöka preventivlagens tvångsmedelskatalog tillstyrker Journalistförbundet förslaget om att ett kopieringsförbud motsvarande det som gäller enligt rättegångsbalken ska införas även i preventivlagen eftersom det innebär ett skydd för uppgifter som omfattas av källskydd. Av samma anledning tillstyrker Journalistförbundet skyldigheten att omedelbart förstöra en kopia av en handling i de delar som den omfattas av kopieringsförbudet.

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse i preventivlagen som säger att om det kan antas att en genomsökning på distans annars försvåras, är den som är närvarande vid åtgärden skyldig att på tillsägelse tillfälligt lämna ifrån sig annan elektronisk kommunikationsutrustning än sådan som används för att utföra genomsökningen och som han eller hon bär med sig eller har på sig. Om han eller hon vägrar, får en polisman en tulltjänsteman tillfälligt omhänderta utrustningen.

Om den som en husrannsakan, undersökning på annat ställe eller genomsökning på distans riktas mot närvarar vid tvångsmedelsanvändningen ska han eller hon få kroppsvisiteras om det kan antas att verkställigheten annars försvåras. Någon annan än den som tvångsmedelsanvändningen riktas mot ska få kroppsvisiteras endast om det finns synnerlig anledning att anta att verkställigheten annars försvåras. Beslutet om kroppsvisitation ska få fattas av en polisman eller tulltjänsteman. Rättegångsbalkens regler ska tillämpas i fråga om verkställigheten av en kroppsvisitation. Om det finns anledning att anta att någon har möjlighet att öppna ett avläsningsbart informationssystem genom biometrisk autentisering ska han eller hon vara skyldig att på tillsägelse av en polisman eller tulltjänsteman medverka till detta, om en husrannsakan eller en genomsökning på distans annars försvåras. Om han eller hon vägrar, ska en polisman eller tulltjänsteman få genomföra autentiseringen. Vid genomsökning på distans finns en stor risk att källskyddade uppgifter påträffas.

Journalistförbundet förutsätter att skyldigheten att lämna ifrån sig elektronisk utrustning, med mera, aldrig kan bli aktuell avseende journalister med hänsyn till proportionalitetsprincipen. Eftersom förslaget i praktiken skulle kunna innebära att en journalists utrustning omhändertas utan att det finns någon konkret brottsmisstanke mot journalisten anser Journalistförbundet att det är viktigt att det tydligt framgår av bestämmelsen att åtgärderna aldrig kan bli aktuell avseende journalister. Journalistförbundet vill i sammanhanget särskilt lyfta att frågan just är föremål för reglering inom ramen för den nya EU-förordningen European media freedom act och att den kan komma att påverka användningen av hemliga tvångsmedel gentemot journalister i Sverige.

En möjlighet att knyta hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning till person

Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet att knyta ett tillstånd till hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning och hemlig dataavläsning som gäller kameraövervaknings- eller rumsavlyssningsuppgifter i preventivt syfte till den person som åtgärden riktas mot i stället för till en viss plats, om det finns särskilda skäl för det. Om ett tillstånd till hemlig kameraövervakning eller hemlig rumsavlyssning avser en viss person i stället för en viss plats ska det anges i beslutet.

Utredningens förslag innebär att det kommer att bli tillåtet att övervaka en viss person utan att det finns någon konkret brottsmisstanke. Journalistförbundet anser inte att det bör finnas möjlighet att övervaka journalister på det sätt som föreslås när det saknas en konkret brottsmisstanke. En sådan ordning riskerar att undergräva förtroendet för källskyddet. Journalistförbundet ifrågasätter också om det är förenligt med Europakonventionen, artikel 8 och 10, som ger journalister ett särskilt strakt skydd mot hemliga tvångsmedel.² Journalistförbundet anser därför i första hand att journalister helt bör undantas. I andra hand anser Journalistförbundet att skyddet för uppgifter som omfattas av källskydd måste förstärkas. Platser som används för verksamhet som omfattas av journalisters tystnadsplikt måste helt undantas. Så som förslaget ser ut är det bara informationssystem och platser som "stadigvarande" används av journalister som är fredade.

Mot den bakgrunden avstyrker Journalistförbundet förslaget. För det fall regeringen avser att gå vidare med förslaget måste journalister och information som omfattas av källskydd få ett starkare skydd.



Ulrika Hyllert
Förbundsordförande
Journalistförbundet

² Se till exempel domen EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS (GRAND CHAMBER): BIG BROTHER WATCH AND OTHERS V. THE UNITED KINGDOM.