

Stockholm den 9 november 2018.

Ju2018/04249/L4

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän
ordning och säkerhet och
samhällets krisberedskap

Yttrande över utredningen Polisens tillgång till uppgifter från signalspaning (Ds 2018:35)

Sammanfattning

Civil Rights Defenders avstyrker de lagförslag som presenterats.

Civil Rights Defenders har principiellt inga invändningar mot att Säkerhetspolisen och Polismyndigheten i sitt arbete för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, i vissa fall ska kunna använda information som tillkommit genom signalspaning. Civil Rights Defenders anser dock att utredningen brister på ett avgörande sätt i analys och förslag gällande gränsdragningen när och hur detta ska vara tillåtet för att förslaget ska kunna genomföras utan att ge vika skyddet för rättssäkerhet och personlig integritet.

Civil Rights Defenders är också kritisk till att denna typ av frågeställning hanterats inom ramen för interna departementspromemorior, i stället för som offentlig utredning. Frågor som berör inskränkningar i individers grundläggande fri- och rättigheter bör utredas på ett sätt som möjliggör noggrannare analys samt insyn och inflytande från det civila samhället.

Allmänna synpunkter

Civil Rights Defenders har ingen erinran mot utredningens syfte, att möjliggöra för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten att mer effektivt förebygga, förhindra och upptäcka

brottslig verksamhet. Med tanke på att utredningen redan utifrån uppdragsbeskrivningen tar sikte på att ändra lagstiftning som tillkommit till skydd för rättssäkerhet och individers personliga integritet, ifrågasätter vi dock valet att genomföra utredningen departementsinternt. Departementspromemorior bör i regel endast förekomma i frågor av begränsad räckvidd eller av teknisk art eller där det sedan tidigare finns ett fullgott utredningsunderlag. En offentlig utredning ger större öppenhet och möjlighet för grundlig genomgång av de frågeställningar som ligger för handen samt minskar risken för otillbörligt politiskt inflytande.¹

Flera kritiska frågor om enskildas rättssäkerhet förblir obesvarade i promemorian, vilket bland annat beror på valet av utredningsmodellen. Utredaren själv påpekar till exempel att det inte ingår i uppdraget att föreslå förändringar i polisens organisation (avsnitt 8.5, s. 66), trots att detta skulle haft bäring på de frågeställningar som han har att utreda och föreslå lösningar på. I en offentlig utredning hade det funnits större möjligheter att redan från början ta in sådana viktiga perspektiv eller att, efter påpekande av utredaren, genom tilläggsdirektiv utöka utrymmet för överväganden och förslag. Civil Rights Defenders delar för övrigt i sak utredarens uppfattning om organisationsfrågans betydelse, eftersom uppdelningen mellan polisens brottsförebyggande och brottsutredande verksamhet i själva verket är den grundläggande frågeställningen för hela utredningsuppdraget. Det är därför enligt Civil Rights Defenders mening problematiskt att frågan om organisatoriska förändringar helt utelämnats från uppdraget.

Civil Rights Defenders ställer sig vidare kritisk till urvalet av representanter till referensgruppen. Den till utredningen knutna referensgruppen består huvudsakligen av representanter från de för frågan berörda och med dem näraliggande myndigheter. Det har inte skett något samråd med det civila samhället för inhämtning av synpunkter, något som hade möjliggjort att den kritik som kan framföras mot förslaget nu istället kunnat läggas fram redan i ett tidigt skede av utredningen. Just risken att i efterhand upptäcka brister som kunnat avvärijas genom ett gediget utredningsarbete har framförts som ett starkt argument mot användandet av departementspromemorior.

Om lagförslagen

Utredningen har som syfte att möjliggöra för Säkerhetspolisen och Polismyndigheten att ta del av uppgifter från signalspaning i sitt brottsförebyggande arbete. Information från signalspaning i försvarsunderrättelsesyfte ska däremot inte användas i brottsutredningar, något som hittills har hindrat att upplysningar lämnas över till polismyndigheterna. Civil Rights Defenders vill understryka att denna regel, vilken förutsätts gälla även framöver, har tillkommit i syfte att upprätthålla viktiga demokratiska principer om individers rättssäkerhet och personlig integritet. Utgångspunkten ska således även framledes vara att det är domstolar som avgör när och hur polisen kan använda hemliga tvångsmedel i sitt brottsutredande arbete.² När man nu ger polisen möjlighet att få tillgång till sådan information i syfte att förebygga, förhindra och upptäcka

¹ För användningen av departementspromemorior och kritiken mot det, se till exempel Bertil Bengtsson i SvJT 2010 s. 105.

² se t.ex. Prop. 2006/07:63 s. 108.

brottslig verksamhet, måste ändringen enligt Civil Rights Defenders mening därför föregås av en noggrann utredning om *vilka situationer* som avses samt *hur man ska förhindra* otillbörlig användning av informationen.

Det är därvid viktigt att göra en noggrann avvägning mellan effektivitet och integritetsskydd. Det krävs att man på ett tydligt sätt säkerställer att förslaget inte kommer att innebära risker mot rättssäkerhet eller godtyckligt eller oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. Detta är särskilt viktigt, då frågan berör ett område som genomsyras av stark sekretess som på ett avgörande sätt begränsar enskildas möjligheter till insyn och granskning. Civil Rights Defenders anser att dessa principer inte har efterlevts.

Utredaren har berört frågor om integritetsskydd endast mycket översiktligt. Civil Rights Defenders vid härvid påpeka att integritetsskyddet i Regeringsformen och artikel 8 i Europakonventionen bör vara centrala som en utgångspunkt i denna fråga. Mekanismer för att undvika missbruk måste tydligt framgå av lag, vara allmänt tillgängliga och vara föremål för garantier av processuell och material rättvisa. Detta för att Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden. Bristande ramverk för hur tillgången till uppgifterna ska begränsas står i strid med skyddet för den personlig integriteten.

Civil Rights Defenders menar för det första att utredaren borde ägnat större uppmärksamhet åt att säkerställa att polisens tillgång till uppgifter inte överskrider vad som är proportionerligt i de aktuella fallen. Utredaren pekar på att det är viktigt att var och en bara ska få tillgång till de uppgifter som hen behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (avsnitt 9.6), men förslaget innehåller inga anvisningar om hur detta ska kunna ske och hur eventuella överträdelser ska kunna förhindras och beivras.

För det andra, trots att utredaren är medveten om att det inte får ske någon sammanblandning mellan försvarsunderrättelseverksamheten och den brottsutredande verksamheten, vilket poängteras redan i utredningsuppdraget, är de förslag som lagts fram inte tillräckliga för att förhindra en sådan sammanblandning. Utredningsförslaget innehåller i princip bara ett förbud mot sammanblandningen, men saknar mekanismer som kan förhindra att en sammanblandning trots allt kan ske. Utredaren själv påpekar att en tjänsteman i vissa situationer kan ha svårigheter att bortse ifrån uppgifter som hen fått kännedom om och fått använda i andra situationer (avsnitt 9.6, s. 88). Trots detta förbigår utredaren risken genom att enkom lägga fram ett förslag om förbud att använda sådan information. Förslaget saknar enligt Civil Rights Defenders mening tillräckligt effektiva mekanismer för säkerställande att denna möjlighet inte kan utnyttjas.

Förslaget bygger i stället på svepande antaganden om de risker som kan förekomma och hur de kan undvikas. Exempelvis hävdar utredaren (avsnitt 10) att det inte kommer att finnas några rimliga skäl för polisen att sprida uppgifter från signalspaning till en åklagare i dennes roll som förundersökningsledare (avsnitt 10, s. 95). Civil Rights Defenders anser att slutsatsen, att avsaknaden av incitament att delge information också skulle säkerställa att en sådan information aldrig kommer att föras vidare, bortser från den mänskliga faktorn. Ett ändringsförslag som redan

som utgångspunkt innebär lättnader för myndigheter att behandla information på ett sätt som riskerar att underminera individers rättssäkerhet och personliga integritet, får inte byggas på svepande antaganden. Förslagen skulle istället krävt i systemet inbyggda mekanismer som i största möjliga mån hindrar möjligheten till missbruk.

Under dessa omständigheter är frågan om tillsyn central. Civil Rights Defenders är kritisk till att utredningen inte har utvärderat Säkerhets- och integritetsskyddsnämndens tidigare arbete för att säkerställa att tillsynen av författningsändringen kommer att fungera i praktiken och framför allt, vilka möjligheter denna tillsynsmodell skulle medföra för enskilda att få sin sak prövad. Detta är särskilt viktigt med tanke på de svårigheter som enskilda har att ens ha kunskap om eventuella överträdelser. Civil Rights Defenders anser att utredaren borde som utgångspunkt ha granskat nämndens arbete utifrån detta perspektiv och först utifrån granskningen ha tagit ställning om denna form av tillsyn skulle vara tillräckligt effektiv.

Stockholm som ovan,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'John Stauffer'.

John Stauffer

Chefsjurist