



Datum
2023-01-25

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.da@regeringskansliet.se

Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52)

Ju2022/03121

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden (nämnden) har anmodats att yttra sig över innehållet i rubricerad utredning.

Nämnden har granskat förslagen främst med utgångspunkt från sin uppgift att ur ett rättssäkerhets- och integritetsskyddsperspektiv utöva tillsyn över viss brottsbekämpande verksamhet.

Sammanfattning

Förslagen om ett utökat tillämpningsområde för preventiva tvångsmedel innebär så stora förändringar att konsekvenserna för brottsbekämpningen och den personliga integriteten är svåra att överblicka. Det står dock klart att risken för ooberättigade integritetsintrång kommer att öka markant om förslagen genomförs.

Nämnden anser att utredningen brister i analys och transparens. Förslagen präglas inte av försiktighet eller högt ställda krav på rättssäkerhet vilket är en förutsättning när det gäller lagstiftning som medför intrång i grundlags-skyddade fri- och rättigheter. Om förslagen genomförs innebär det en avsevärd förskjutning av gränsen för vilka intrång i den enskildes privatliv som staten får göra.

Nämnden avstyrker förslaget att narkotikarelaterad brottslighet innefattas i den föreslagna brottskatalogen och att åklagare ska få möjlighet att fatta interimistiska beslut om preventiv tvångsmedelsanvändning inom det utökade tillämpningsområdet. Vidare avstyrks, av lagtekniska skäl, att det utökade tillämpningsområdet införs i preventivlagen på det sätt som föreslagits. Härutöver identifieras ett flertal frågor som enligt nämnden behöver analyseras vidare innan förslagen kan läggas till grund för lagstiftning.

Övergripande synpunkter

Utredningen har med utgångspunkt huvudsakligen från de brottsbekämpande myndigheternas perspektiv utförligt beskrivit behoven av åtgärder för att förhindra den organiserade brottsligheten. Nämnden har förståelse för att de brottsbekämpande myndigheterna har behov av effektiva verktyg för att kunna bekämpa allvarlig kriminalitet men anser som tidigare påtalats att utvecklingen på lagstiftningsområdet är oroande utifrån de intressen nämnden har att bevaka.¹ Det är problematiskt att andra åtgärder för att komma åt kriminella nätverk inte hinner utvärderas innan nya lagstiftningsförslag presenteras. Däribland kan nämnas förslagen i delbetänkandet Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19) som föreslås träda i kraft den 1 januari 2024 och som innefattar många nya åtgärder för att stävja den organiserade brottsligheten. Det finns enligt nämnden en uppenbar risk att strävan efter skyndsamma resultat innebär att utvärdering av åtgärdernas effekter inte prioriteras. Ett exempel på detta är att utredningstiden för nu aktuell utredning förkortats med ett antal månader. Ett sådant förhållningssätt riskerar att leda till brister i utredningsarbetet vilket inte är godtagbart. En utredning som lämnar så ingripande förslag till utvidgad tvångsmedelslagstiftning måste genomsyras av transparens och försiktighet och sträva efter högt ställda krav på rättssäkerhet. Nämnden anser inte att utredningen uppfyller detta i alla delar.

De förslag som lämnas innebär – mot bakgrund av att underrättelseverksamhet i huvudsak är oreglerad – så stora förändringar på området att konsekvenserna för brottsbekämpningen och den personliga integriteten är svåra att överblicka. Polismyndigheten och Tullverket ges tillgång till preventiv tvångsmedelsanvändning, något som tidigare i huvudsak varit förbehållet Säkerhetspolisen. Om utvidgningen genomförs kommer Polismyndigheten och Tullverket att kunna avlyssna icke misstänkta personer i hemlighet innan brott har begåtts, vilket i betydande grad ökar risken för obehörig integritetsintrång. Förslagen innebär en avsevärd förskjutning av gränsen för vilka intrång i den enskildes privatliv som staten får göra.

Det saknas genomgående analyser och riskavvägningar i utredningen. Utredningen redovisar t.ex. inga överväganden avseende ytterligare rättssäkerhetsgarantier eller andra forumregler än de som föreslås. Dessutom föreslås att de kvalifikationskrav som redan finns i lagen (2007:979) om åtgärder för att

¹ Se nämndens remissyttrande den 21 september 2022 över betänkandet Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel (SOU 2022:19) (dnr 87-2022).

förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) ska gälla, utan att utredningen redovisar några egentliga överväganden kring andra sätt att utforma regleringen på. Att utredningen har så grundläggande brister är allvarligt.

Eftersom förslagen innebär en stor och principiell förändring bör utgångspunkten vara att tillämpningsområdet ska begränsas. Det är mot den bakgrunden särskilt anmärkningsvärt att den utökade möjligheten att använda preventiva tvångsmedel inte ens – i enlighet med uppdraget – har begränsats till att gälla brottslig verksamhet i kriminella nätverk. Nämnden anser att förslagen borde ha utformats på ett betydligt mer begränsat sätt.

Nedan lämnas, utöver det som redan anförts, synpunkter på förslagen i en ordning som följer utredningens kapitelindelning.

Bör det införas utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel? (kap. 8)

En mer utförlig analys av förslagets effektivitet och konsekvenser krävs

Förslagets förväntade effektivitet har stor betydelse för bedömningen av om fördelarna med det utökade tillämpningsområdet väger upp de ökade integritetsriskerna. Enligt nämnden har utredningen inte belyst förslagets förväntade effektivitet tillräckligt. Frågan om effektivitet och nytta blir särskilt intressant när det gäller narkotikarelaterad brottslighet. Det kan nämligen ifrågasättas om förhindrande av försäljning av enskilda narkotikapartier har någon egentlig effekt på framtida brottslig verksamhet av samma karaktär eller på den organiserade brottsligheten i stort.

En utökad preventiv tvångsmedelsanvändning kan leda till att fler brott än i dag förhindras men även till att det inte blir möjligt att väcka åtal för den aktuella brottsligheten i samma utsträckning som hittills, inte ens på försöks- eller förberedelsestadiet. Förslagen innebär således att Polismyndighetens och Tullverkets brottsbekämpande arbete kan komma att förskjutas från en författningsreglerad utredningsverksamhet till en i huvudsak oreglerad under rättelseverksamhet. Konsekvenserna av en sådan utveckling behöver analyseras utifrån ett integritets- och rättssäkerhetsperspektiv.

Därutöver hade utredningen tjänat på att mer konkret redovisa kvantitativa och kvalitativa aspekter av användningen av preventivlagen fram till i dag, för att generellt visa på nyttan av regleringen och de eventuella tillämp-

ningsproblem som finns (jfr SOU 2012:44 s. 481). Detta gäller särskilt då utredningen föreslår att det utökade tillämpningsområdet ska regleras genom samma rekvisit som i nuvarande 1 § andra stycket preventivlagen. Nämnden har förståelse för att sådana redovisningar av sekretesshänsyn måste göras med försiktighet men anser att vissa uppgifter hade kunnat redovisas (jfr prop. 2013/14:237 s. 57 f. och s. 103).

Den föreslagna utökningen är inte proportionerlig

I likhet med utredningen konstaterar nämnden att införandet av regler om utökad användning av preventiva tvångsmedel innebär att riskerna för intrång i enskildas privatliv ökar. Nämnden förstår att det i vissa situationer inte är möjligt att inleda en förundersökning för t.ex. förberedelse, stämpling eller anstiftan till ett visst brott för att det saknas tillräcklig konkretion i brottsmisstankarna vid den tidpunkt då man vill använda hemliga tvångsmedel. Nämnden ställer sig dock frågande till om dessa fall är så många att nyttan av en generell utvidgning av preventiv tvångsmedelsanvändning väger upp de ökade integritetsriskerna. Den brottsliga verksamhet som förslaget innefattar, bl.a. narkotikabrottslighet och vapenbrottslighet, är inte på samma sätt systemhotande till sin karaktär eller lika svårutredd eller svårupptäckt som brotten på Säkerhetspolisens område (prop. 2005/06:177 s. 58 f. och 2013/14:237 s. 110 f.). Nämnden anser, tvärt emot utredningen, att det inte är proportionerligt att införa regler om utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel på det sätt som föreslås. Skälen för det utvecklas närmare nedan.

Utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel (kap. 9)

Kvalifikationskraven inom det utökade tillämpningsområdet bör övervägas ytterligare

I preventivlagen finns grundläggande kvalifikationskrav, som att tvångsmedelsanvändningen ska avse viss särskilt allvarlig brottslighet, att åtgärderna måste vara av synnerlig vikt för utredningen och att det krävs påtaglig risk för viss brottslighet för att preventiva tvångsmedel ska få användas, se nuvarande 1 § preventivlagen. Därutöver avgränsas tillämpningsområdet till brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp om det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för gruppen kommer att främja den verksamheten. Som påtalats inledningsvis anser nämnden att det är en brist att utredningen inte redovisat några överväganden avseende andra kvalifikationskrav än dessa. Skälet till varför man nu vill utvidga möjligheten till preventiv

tvångsmedelsanvändning; att stävja den organiserade brottsligheten och minska det dödliga våldet, är ett annat än det som motiverade att preventivlagen infördes. Det tillsammans med utredningens långtgående förslag talar enligt nämnden starkt för att andra mer begränsande kvalifikationskrav bör övervägas för det utökade tillämpningsområdet. Utredningen hade kunnat laborera med ett högre krav än påtaglig risk eller ett högre beviskrav än kan befaras. Det beviskravet är medvetet lågt ställt i den nuvarande regleringen eftersom det ingår i en bevislätnadsregel (prop. 2013/14:237 s. 107). Det finns möjligen systematiska skäl som talar för att det bör vara samma beviskrav för det föreslagna utökade tillämpningsområdet. Enbart systematiska skäl väger dock lätt vid sådan integritetskänslig reglering som nu föreslås.

Tillämpningsområdet avgränsas inte till kriminella nätverk

Utredningen avgränsar tillämpningsområdet genom att använda samma kvalifikationskrav som i 1 § andra stycket preventivlagen, dvs. att det ska finnas en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som anges i andra stycket och det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja denna verksamhet. Enligt utredningen innebär det att om två personer, även utan koppling till en kriminell organisation, utövar brottslig verksamhet innefattande ett av de i brottskatalogen uppräknade brotten kan preventiva tvångsmedel användas. Genom detta går förslagen enligt nämnden utöver det som varit utredningens uppdrag vilket är anmärkningsvärt på detta område. Nämnden har förståelse för svårigheten att definiera begreppet kriminella nätverk. Ett mer begränsat tillämpningsområde som inte träffar all uppräknad brottslig verksamhet som utövas av minst två personer, oavsett i vilken kontext den begås, hade dock varit bättre. Att samma regler ska gälla i alla delar av samhället, som utredningen anför, är inte ett rimligt argument. Ett möjligt förslag på annan utformning är att begränsa bestämmelsen till brottslig verksamhet som utövas i organiserad form (jfr 29 kap. 2 § 5 brottsbalken [1962:700] och SOU 2022:19 s. 110 f.).

Nämnden avstyrker att narkotikarelaterad brottslighet får medföra användning av preventiva tvångsmedel

När det gäller vilken brottslig verksamhet som ska ingå i tillämpningsområdet föreslår utredningen en särskild brottskatalog. Den lösningen ställer sig nämnden positiv till. Vid överväganden angående vilka brott som ska ingå anges att den brottsliga verksamheten ska vara av särskilt allvarligt slag och

typiskt sett begås av personer i kriminella nätverk. Nämnden konstaterar att det har fått till följd att också annan brottslig verksamhet än sådan som rör skjutningar och sprängningar, som det enligt kommittédirektiven behövs särskilda åtgärder mot, innefattas. Nämnden ifrågasätter inte att narkotikabrottslighet ger ökade inkomster till kriminella nätverk och främjar deras verksamhet, vilket enligt utredningen indirekt uppfyller syftet med det utökade tillämpningsområdet. Det är dock en argumentation som går emot grundprincipen att möjligheterna att använda hemliga tvångsmedel alltid ska präglas av försiktighet och proportionalitet. Som tidigare nämnts anser nämnden dessutom att effektiviteten av användningen av preventiva tvångsmedel när det gäller den narkotikarelaterade brottsligheten kan ifrågasättas och bör analyseras vidare. Polismyndigheten uppskattar att så mycket som 70 procent av ärendena om preventiv tvångsmedelsanvändning inom det utökade tillämpningsområdet skulle röra narkotikabrottslighet. Nämnden anser varken att det är proportionerligt att preventiva tvångsmedel ska få användas för det nu aktuella ändamålet eller att det är tillräckligt sakligt motiverat. Att undanta brottslig verksamhet innefattande grovt och synnerligen grovt narkotikabrott respektive grov narkotikasmuggling och synnerligen grov narkotikasmuggling från tillämpningsområdet skulle innebära en relevant begränsning som bättre harmonierar med såväl utredningens direktiv som det förhållningssätt man bör ha vid lagstiftning på området. Nämnden avstyrker därför förslaget om att införa narkotikarelaterad brottslighet i brottskatalogen (se föreslagna 2 a § andra punkten och del av fjärde punkten preventivlagen).

Rättssäkerhetsgarantier (kap. 10)

Utredningens förslag om rättssäkerhetsgarantier är inte tillräckliga

I betänkandet redogörs utförligt för de rättssäkerhetsgarantier som finns i preventivlagen och hur de tillämpas i dag. Nämnden konstaterar emellertid att utredningen inte balanserat den utvidgade möjligheten till preventiva tvångsmedel med ytterligare rättssäkerhetsgarantier. Den lösning som föreslås är i huvudsak samma som den nuvarande regleringen vilket inte är tillräckligt mot bakgrund av den stora förändring som förslagen innebär. Nämndens uppfattning är att det finns andra lösningar att överväga t.ex. att offentliga ombud alltid ska närvara vid sammanträden om preventiv tvångsmedelsanvändning (jfr 16 § lagen om hemlig dataavläsning). Ett annat förslag kan vara att föreskriva en skyldighet för åklagare att underrätta nämnden om alla beslut om tillstånd till preventiv tvångsmedelsanvändning inom det

utvidgade tillämpningsområdet. Nämnden bedömer att en sådan bestämmelse skulle fylla en angelägen funktion i vart fall under den tid som lagen är tidsbegränsad. Härigenom skulle nämnden få ett bättre underlag för en effektiv tillsyn och en överblick inför kommande utvärdering (jfr 21 § lagen om hemlig dataavläsning och prop. 2019/20:64 s. 173 f.).

Nämnden avstyrker utredningens förslag om interimistiska beslut

Utredningen framhåller att det utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti att frågor om tillstånd till preventiva tvångsmedel inom det utökade tillämpningsområdet prövas av allmän domstol på ansökan av åklagare. Utredningen föreslår dock att åklagare ska få fatta så kallade interimistiska beslut om preventiva tvångsmedel inom det utökade tillämpningsområdet. Preventiv tvångsmedelsanvändning är en ingripande åtgärd som medför betydande integritetsrisker. I dag får endast vissa åklagare fatta sådana beslut. Befogenheter för åklagare att fatta interimistiska beslut om hemliga tvångsmedel bör endast förekomma om starka skäl talar för det (prop. 2002/03:74 s. 42 f. och prop. 2013/14:237 s. 138). Utredningens förslag innebär att alla åklagare kommer kunna fatta interimistiska beslut om preventiv tvångsmedelsanvändning. Nämnden anser inte att det i det här sammanhanget föreligger tillräckligt starka skäl för det. Nämnden avstyrker därför förslaget att åklagare ska få fatta interimistiska beslut inom det utökade tillämpningsområdet (se föreslagna 6 § preventivlagen).

Risk för bristande förutsebarhet och otydlighet

En reglering om hemlig tvångsmedelsanvändning måste vara förutsebar, tydlig och precis för att enskilda ska skyddas mot oberättigade ingrepp i deras fri- och rättigheter. Ett problem i sammanhanget är, som nämnts tidigare, att underrättelseverksamheten i stora delar inte är författningsreglerad. De rekvisit och kvalifikationskrav som utgör underrättelseverksamhetens ramar är till sin natur otydliga. Det innebär att det av utredningen föreslagna utökade tillämpningsområdet blir vagt till sin omfattning. Det skapas normalt sett inte någon egentlig överrättspraxis på området. Det är därför särskilt oroväckande med utökad användning av hemliga tvångsmedel inom ramen för en reglering som lämnar stort utrymme för olika bedömningar. Nämnden ser en betydande risk för en rättstillämpning som brister i förutsebarhet. En sådan utveckling innebär allvarliga konsekvenser för rättssäkerheten. Den kan också få stora konsekvenser för den personliga integriteten i det enskilda fallet och innebära

svårigheter att granska förutsättningarna för tvångsmedelsanvändningen i efterhand.

Utformningen av lagen (kap. 11)

Nämnden avstyrker placeringen av den föreslagna regleringen

Utredningen föreslår att den nya regleringen ska vara tidsbegränsad i fem år. Nämnden anser att det finns starka skäl för den lösningen och att fem år är en rimlig tid. Syftet med en tidsbegränsad lagstiftning är att den ska kunna utvärderas inför beslut om lagstiftningen bör förlängas, permanentas eller upphöra.

Den lagtekniska lösning som utredningen har valt motverkar emellertid syftet med att göra lagstiftningen tidsbegränsad. Utredningen har – i stället för att som normalt föreslå en helt ny lag eller att de nya bestämmelserna koncentreras och placeras i nya paragrafer i den befintliga lagen – valt att arbeta om de befintliga paragraferna i lagen. Av lagens nuvarande paragrafer föreslår utredningen att merparten omarbetas i större eller mindre utsträckning. Det hade varit en naturlig lösning om utredningen inte samtidigt hade föreslagit att regleringen skulle vara tidsbegränsad. Den valda lösningen riskerar att leda till dels att det blir betydligt svårare att vid en utvärdering avgöra hur de tidsbegränsade reglerna har påverkat tillämpningen, dels att det kommer att krävas en mycket omfattande omarbetning av lagen för den händelse vissa eller alla nya regler inte bör permanentas. Utredningen har således genom den valda lagstiftningstekniken försvårat den kommande utvärderingen. Lagstiftaren kommer att mer eller mindre ställas inför fullbordat faktum att förslagen ska leda till permanent lagstiftning. Nämnden avstyrker därför att den föreslagna regleringen arbetas in i den befintliga lagen på det sätt som har föreslagits.

Forumregeln bör analyseras och antalet beslutsföra domstolar bör begränsas

Som tidigare nämnts innebär det utökade tillämpningsområdet att åklagare och domstolar i hela landet får handlägga frågor om preventiva tvångsmedel, något som tidigare varit förbehållet ett begränsat antal åklagare och Stockholms tingsrätt. Utredningen redovisar inte konsekvenserna av den föreslagna forumregeln. Varken åklagare eller domstolar har vana av att arbeta med underrättelseverksamhet, där andra förutsättningar och intressen gör sig gällande än under förundersökning och brottmålsprocess. Det är inte jämförbart med häkningsförhandlingar som utredningen ger uttryck för.

Förslaget i denna del innebär enligt nämnden avsevärt större risker för misstag och felaktig rättstillämpning. Det bör inom ramen för lagstiftningsärendet göras en närmare analys avseende frågan om åklagare och domstolar generellt bör ges en större roll i underrättelseverksamheten (jfr prop. 2011/12:55 s. 88 f. och prop. 2018/19:86 s. 70 f.). Trots att det är något som slutligen bör bestämmas inom respektive myndighet och i domstolarna kan det även finnas ett värde av att i lagstiftningsarbetet belysa behovet av specialistkompetens och erfarenhet hos de åklagare och domare som åläggs den uppgiften (jfr SOU 2017:75 s. 269 och 308). Mot bakgrund av det ovan sagda bör antalet domstolar som bör få besluta om preventiva tvångsmedel även fortsättningsvis vara begränsat. En lösning kan t.ex. vara att låta någon eller några domstolar i varje hovrättsområde besluta.

Konsekvenser (kap. 13)

Utökade möjligheter till preventiv tvångsmedelsanvändning medför att behovet av tillsyn kommer att öka. Utöver det resursbehov som redan framförts i utredningen vill nämnden framhålla att det sannolikt på sikt kommer att uppkomma ytterligare behov av resurstillskott till nämndens verksamhet när konsekvenserna av förslagen blir märkbara. Även för det fall att det inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet beslutas om ytterligare åtgärder som påverkar nämndens arbete, t.ex. den av nämnden föreslagna underrättelseskyldigheten, kan det antas att resursbehovet kommer att öka.

Detta yttrande har beslutats av Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden. I beslutet har Gunnel Lindberg (ordförande), Anti Avsan, Charlotta Bjälkebring Carlsson, Matheus Enholm (avvikande mening, se bilaga), Eva Flyborg (avvikande mening, se bilaga), Christina Linderholm, Olle Sandahl och Björn von Sydow deltagit.

Föredragande har varit Johanna Herder Toll.

Gunnel Lindberg



Avvikande meningar

Ledamoten Matheus Enholm anmäler avvikande mening och förklarar att han inte kan ställa sig bakom de avstyrkanden och de förslag som nämnden lämnar.

Ledamoten Eva Flyborg anmäler avvikande mening och förklarar att hon anser att narkotikarelaterad brottslighet bör ingå bland de brott som får läggas till grund för användning av preventiva tvångsmedel för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott. I övrigt ställer hon sig bakom yttrandet.

Postadress

Box 22523, 104 22 Stockholm

Telefon

08-617 98 00

E-post

sakint@sakint.se

Organisationsnummer

202100-5703

Besöksadress

Norr Mälarstrand 6, Stockholm

Telefax

08-617 98 88

Webbplats

www.sakint.se

Bankgiro

782-4329