

Justitiedepartementet

Ju2023/02265

Remissvar över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2 (SOU 2023:60)

Institutet för mänskliga rättigheter (institutet) yttrar sig över betänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2 (SOU 2023:60). Yttrandet sker inom ramen för institutets uppgift att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i våra grundlagar och för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter. Institutet har även en särskild roll som oberoende nationell mekanism enligt artikel 33.2 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (CRPD).

Sammanfattning

Institutet **avstyrker** förslaget om införandet av ytterligare tvångsmedel och verkställighetsåtgärder i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen).

Institutet anser att det inte är visat att utredningens förslag är nödvändigt eller proportionerligt till det intrång i den personliga integriteten och andra människorättsrisker som genomförandet av förslaget medför.

Institutet anser även att den höga lagstiftningstakten på området innebär risker för enskildas rättssäkerhet.

Institutets synpunkter

I betänkandet föreslås bland annat en utvidgning för brottsbekämpande myndigheter att använda så kallade preventiva tvångsmedel, det vill säga tvångsmedelsanvändning utanför förundersökning när det saknas en konkret brottsmisstanke. Institutet väljer att inrikta sina kommentarer på detta förslag.

Bakgrund

Betänkandet följer på ett delbetänkande från samma utredning, SOU 2022:52, som presenterades den 22 oktober 2022. Förslagen i delbetänkandet låg till grund för lagändringar som trädde i kraft den 1 oktober 2023 (se prop. 2022/23:126). Ändringarna har gjort det möjligt för brottsbekämpande myndigheter att använda preventiva tvångsmedel om det finns en påtaglig risk för att det inom en organisation eller grupp kommer att utövas brottslig verksamhet som innefattar framför allt mycket grova våldsbrott (som mord och människorov) och grova narkotikabrott. Lagändringarna är tidsbegränsade till fem år.

Institutet kommenterade förslagen i delbetänkandet i ett remissyttrande som gavs in i januari 2023.¹ Institutet avstyrkte förslaget i sin helhet med den huvudsakliga motiveringen att förslaget inte levde upp till kravet på att intrång i den personliga integriteten ska vara proportionerliga. Institutet ifrågasatte även om förslag på lagändringar levde upp till de krav på tydlighet och förutsebarhet som ställs i Europadomstolens praxis på området.

Tvångsmedel och mänskliga rättigheter

Användningen av tvångsmedel aktualiserar framför allt skyddet för den enskildes personliga integritet och rätt till privat- och familjeliv. Dessa rättigheter återfinns bland annat i regeringsformen (RF), den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) och i andra av Sveriges internationella människorättsåtaganden (se t.ex. 2 kap. 6 § RF, artikel 8 i Europakonventionen, artikel 7 i EU:s rättighetsstadga och artikel 17 i internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter).

Skyddet för den personliga integriteten och privat- och familjelivet är inte absolut utan kan begränsas. Enligt till exempel regeringsformen får en begränsning aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett

¹ Institutets remissvar över delbetänkandet Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52), 31 januari 2023, dnr 1.1.2-505/2022.

den. Begränsningen får inte utgöra ett hot mot den fria åsiktsbildningen, eller göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (se 2 kap. 20 och 21 §§ RF).

Vid en proportionalitetsbedömning måste lagstiftaren tydligt redovisa vilka avvägningar som gjorts.² Enligt till exempel Europakonventionen måste en inskränkning ha stöd av lag, och den får enbart göras om den i ett demokratiskt samhälle är nödvändig med hänsyn till ett uppräknat godtagbart syfte, som den nationella säkerheten, förebyggande av brott eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2). Enligt Europadomstolens praxis har staten ett visst tolkningsutrymme att avgöra sättet som det godtagbara syftet kan nås på när den gör avvägningen mellan den enskildes intressen och intresset som åtgärden avser att skydda. En inskränkning i en rättighet kan inte betraktas som nödvändig i ett demokratiskt samhälle om den inte är proportionerlig mot det godtagbara syftet.³

Förslaget om utökade möjligheter till preventiva tvångsmedel

Institutet **avstyrker** förslaget om införandet av ytterligare tvångsmedel och verkställighetsåtgärder i preventivlagen.

Institutet anser att det **inte är visat att utredningens förslag är nödvändigt eller proportionerligt till det intrång i den personliga integriteten** som genomförande av förslaget medför. I sitt remissyttrande över delbetänkandet SOU 2022:52 uttalade institutet att det skett en mycket omfattande utvidgning av möjligheterna att använda olika former av hemliga tvångsmedel under senare år, och att det fanns ett brådskande behov av att vidta en utvärdering av effekterna som denna haft innan nya tvångsmedel införs eller existerande utvidgas. Andra remissinstanser uttryckte liknande farhågor.

² Prop. 2009/10:80 s. 176 f.

³ Se t.ex. Europadomstolens dom i stor sammansättning, Zakharov mot Ryssland, no. 47143/06, den 4 juli 2015.

Behovet av att utvärdera konsekvenserna av andra reformer för att se om en utvidgning är nödvändig eller proportionerlig ter sig än starkare i dag. Remissbehandlingen av detta betänkande inleddes bara några veckor efter omfattande lagändringar som utökade möjligheten att använda hemliga tvångsmedel trädde i kraft den 1 oktober 2023. Någon utvärdering av vilken effekt dessa ändringar har haft på förutsättningarna för brottsbekämpning, och för de mänskliga rättigheterna hos de som utsatts för tvångsmedlen har således inte hunnit göras.

Institutet uttryckte även **oro för rättssäkerhetsaspekterna** på området i det tidigare remissyttrandet. Den höga lagstiftningstakten på området riskerar att medföra att ett redan komplext och svårtillgängligt regelverk blir än mer otydligt och svårt att överblicka. Detta kan i sin tur påverka möjligheten till en förutsebar rättstillämpning. Det finns enligt institutet även skäl att ifrågasätta om det existerande ”robusta system” som ska vara ett skydd mot integritets- och rättssäkerhetsrisker är så starkt som utredningen hävdar. En central del i detta system är bevakningen av den enskildes integritetsintressen av offentliga ombud under förhandsprövningen i domstol. Institutet noterar att det under hösten 2023 kommit fram uppgifter om att det är ytterst sällsynt att offentliga ombud överklagar tingsrätternas beslut att lämna tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig rumsavlyssning och hemlig kameraövervakning. Under 2022 överklagades endast ett av de 4 709 tillstånd som lämnades under året.⁴

Institutet vill här även **påminna om behovet av att mer noggrant redogöra för hur systemen för tvångsmedelsanvändning ser ut i andra europeiska länder**, inte minst hur enskildas mänskliga rättigheter skyddas i respektive rättsordning. Utredningen har inte heller i detta betänkande redogjort för om den nya svenska modellen om att använda preventiva tvångsmedel utanför förundersökning som infördes i oktober 2023 har någon motsvarighet i andra europeiska länder. Några av de exempel på tvångsmedelsanvändning för att förhindra brott som utredningen lyfte fram i delbetänkandet äger rum inom

⁴ Se Stefan Wahlberg, ”Uppriktigt förvånad” – experterna om DJ:s avslöjande, i Dagens Juridik den 24 november 2023. <https://www.dagensjuridik.se/nyheter/uppriktigt-forvanad-experterna-om-djs-avslojande/> (hämtad 2023-12-02)

ramen för förundersökning, inte för att förhindra brott. Det handlar till exempel om länder där medlemskap i kriminella organisationer är straffbelagt, eller där straffansvaret vid osjälvständiga brottsformer som förberedelse till brott är mer omfattande än i Sverige.⁵ Det finns alltså skäl att överväga om de behov av utökade möjligheter till tvångsmedelsanvändning som de svenska brottsbekämpande myndigheterna ser bättre skulle tillgodoses genom justeringar i straffrätten.⁶ Frågor om tillstånd till tvångsmedel kunde då prövas inom ett mer etablerat regelverk.

Avslutande synpunkter

Som nämns ovan, utgör förslagen i betänkandet **en del av en större mängd av förslag av på brottsbekämpande åtgärder** som lagts fram under de senaste åren som har alla har en stor inverkan på den personliga integriteten. Förutom om hemliga tvångsmedel handlar det också bland annat om att underlätta polisens tillgång till biometriska data i register upprättade för andra ändamål,⁷ datalagring av elektronisk information,⁸ möjligheter att ge vistelseförbud för den som kan antas främja brottslig verksamhet⁹ liksom ett utredningsuppdrag om att inrätta så kallade visitationszoner.¹⁰

Institutet vill återigen påtala att det finns starka skäl för lagstiftaren att snart och noggrant överväga de sammantagna rättighetskonsekvenserna av de åtgärder som genomförts, bereds och planeras för att bekämpa brott, för enskilda och för samhället i stort. Institutet befarar exempelvis att många åtgärder kan komma att

⁵ SOU 2022:52 s. 117-124.

⁶ Institutet noterar att det pågår utredningar som har att ta ställning till sådana frågor. En utredning ser bl.a. över grundlagsskyddet för föreningsfriheten i förhållande till kriminella sammanslutningar, något som kan ligga till grund för framtida kriminalisering av deltagande i en kriminell organisation, se dir. 2023:83. En annan utredning tittar bl.a. på frågan om hur straffansvaret för osjälvständiga brott bör utvidgas, se dir. 2023:85.

⁷ Se institutets remissvar över betänkandet Biometri – för en effektivare brottsbekämpning (SOU 2023:32), 13 oktober 2023, dnr 1.1.2-324/2023.

⁸ Se institutets remissvar över betänkandet Datalagring och åtkomst till elektronisk information (SOU 2023:22), 1 november 2023, dnr 1.1.2-354/2023.

⁹ Se institutets remissvar över promemorian Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser (Ds 2023:17), 13 oktober 2023, dnr 1.1.2-340/2023.

¹⁰ Ju2022/03671, ska redovisas senast den 22 januari 2024.

träffa människor på olika sätt beroende på till exempel deras ålder, bostadsort eller ursprung. Det är även viktigt att överväga vilka riskerna är om dessa olika verktyg permanentas, och fortsatt är tillgängliga för de brottsbekämpande myndigheterna i en framtid när den organiserade brottsligheten och kriminella nätverk inte ses som ett samhällshot av samma dignitet som i dag.

Slutligen vill institutet påminna om att även om staten har en skyldighet att skydda befolkningen från till exempel det våld och den skada som den organiserade brottsligheten och gängkriminaliteten innebär, måste åtgärderna som vidtas vara förenliga med våra grundlagar och våra internationella åtaganden. Institutet vill återigen betona det förebyggande perspektivet och nödvändigheten i att vidta kraftfulla åtgärder för att tidigt förebygga och motverka att barn och ungdomar i riskzon rekryteras till brottslig verksamhet.

Ärendets handläggning

Remissvaret har föredragits av utredaren/juristen Lars Olsson. Vid den slutliga handläggningen har också tf enhetschefen för Utredning och analys Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg
Direktör