

REMISSYTTRANDE

2022-12-20

Dnr 0414/22

Er referens: Ju2022/03121

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkandet *Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (SOU 2022:52)*

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och lämnar följande yttrande.

Sammanfattningsvis har Brå inte något att erinra mot att preventiva tvångsmedel används under den föreskrivna femårsperioden i syfte att förhindra skjutningar och sprängningar. Brå är dock inte lika övertygad som utredningen om hur effektiva tvångsmedlen kommer att vara för att förhindra sådana allvarliga våldsbrott. I den föreslagna brottskatalogen anser Brå att vissa brottstyper inte bör tas med medan andra kan läggas till. Den tillfälliga lagstiftningens effektivitet bör bli föremål för utvärdering.

För det fortsatta resonemanget erinras om att utredningens förslag till brottskatalog för användning av preventiva tvångsmedel tar upp en rad allvarliga brott som direkt kan relateras till skjutningar och sprängningar inklusive hantering av vapen och explosiva varor. Till det kommer grovt och synnerligen grovt narkotikabrott samt grov och synnerligen grov narkotikasmuggling, i fortsättningen narkotikabrott.

Förslagets effektivitet

Som utredningen påpekat kännetecknas den kriminella miljön av säkerhetsmedvetande och försiktighet (s. 163). Det får särskilt anses gälla narkotikadistribution till följd av att det handlar om mycket pengar, och därmed risk för stora förluster och svårreglerade skulder, att narkotikabekämpning prioriterats under mycket lång tid och att det i den kriminella miljön har byggts upp kunskap och rutiner för att myndigheterna inte ska komma för nära, vilket omfattar även organisationsgraden (jämför undersökningen i SOU 2012:44). De senaste årens framgångar inom andra länders rättsväsenden med att dekryptera hemlig kommunikation borde ytterligare ha ökat försiktighetsnivån. Ett antagande är därför att det på ett generellt plan har blivit svårare att inhämta information genom hemliga tvångsmedel.

Enligt utredningen ger erfarenheterna av tvångsmedelsanvändningen i såväl förundersökningar som underrättelseverksamhet en förhållandevis samlad bild av vilka nyttoeffekter som kan förväntas, nämligen att föra *ärendena framåt* (s. 165). Utredningen anser därför att samma nyttoparametrar kan användas för att bedöma nyttan av förslagen om preventiva tvångsmedel.

Det bör dock påpekas att ett skäl till att tvångsmedel för ärendena framåt är att myndigheterna redan har god kännedom om den kriminella miljön och dess aktörer. Användningen av tvångsmedel brukar därför kunna bidra med åtminstone någon pusselbit för att klarna bilden. Användningen av hemliga tvångsmedel är således enbart en inhämtningskorg bland flera andra för att följa upp miljöer och aktörer.

Med nuvarande lagstiftning är det i allt väsentligt Säkerhetspolisen som har tillgång till preventiva tvångsmedel. Frågan är om det är möjligt att jämföra Säkerhetspolisens användning av preventiva tvångsmedel med utredningens förslag. Kännetecknande för Säkerhetspolisen är att preventiva tvångsmedel sätts in för att förhindra exempelvis spioneri, terroristbrott, extremistbrott och verksamhetshot (rekrytering, logistik, finansiering), det vill säga den brottslighet som torde ligga i huvudfåran för de aktuella aktörernas brottslighet.

Måltavlan för utredningens förslag om tvångsmedel är i stället personer och konstellationer inriktade på olika former av vinstgivande brottslig verksamhet. Den brottslighet som förslaget syftar till att förhindra – allvarliga våldsbrott såsom skjutningar och sprängningar – måste betraktas som extraordinära händelser även i denna miljö. Därigenom torde träffsäkerheten och därmed nyttan av de preventiva tvångsmedlen vara mindre jämfört med Säkerhetspolisens användning.

Däremot bör träffsäkerheten vara betydligt större när preventiva tvångsmedel riktas mot narkotikabrottslighet eftersom det är en kriminalitet som sannolikt utgör mittfåran för aktuella aktörer. Som kommer att utvecklas nedan ställer sig dock Brå kritisk till utredningens förslag i den delen.

Den föreslagna lagstiftningen är tidsbegränsad under fem år. Med tanke på den allvarliga utvecklingen anser Brå att det är värt ett försök att använda preventiva tvångsmedel för att förhindra skjutningar och sprängningar, men med vissa begränsningar och möjliga utvidgningar som redovisas i det följande.

Person eller organisation

Utredningen ställde sig frågan om det föreslagna utökade tillämpningsområdet för preventiva tvångsmedel borde avgränsas till brottslig verksamhet som utövas inom en organisation eller grupp, eller om det även borde avse brottslighet som utövas av en enda person (s. 207 f.). Utredningen ansåg att tvångsmedlen borde inriktas mot organisationer och grupper, inte enskilda. Skälet var att behovet av preventiva tvångsmedel inte föreföll vara särskilt stort för brott som begås av en enda person.

På den punkten snuddar utredningen vid den klassiska frågan om problemet med organiserad brottslighet är brotten eller organisationen. Även om enskilda personer kan begå nog så allvarliga brott innebär en kriminalitet inom ramen för en organisation eller grupp större förutsättningar att ackumulera kapital, utvidga den brottsliga verksamheten, skydda den genom otillåten påverkan mot myndighetspersoner (jämför prevlagen 1 § p 7 om systemhotande brottslighet) och våldsbrott. Det innebär att den typ av våldsbrott som utredningen i huvudsak fokuserar kan för organisationen eller gruppen fylla en maktfunktion på ett helt annat sätt än om den brottsliga verksamheten hade utövats av en enskild person. Brott med koppling till organisation innebär därför ett problematiskt ”mervärde” som motiverar utredningens ställningstagande.

Med tanke på att hemliga tvångsmedel i hög grad handlar om att dra nytta av kommunikation, är ytterligare ett argument för att utgå från organisationer att behovet av att kommunicera rimligtvis är väsentligt större för aktörer inom en organisatorisk kontext jämfört med för någon som arbetar på egen hand.

Brå delar därför utredningens bedömning att de preventiva tvångsmedlen ska förbehållas en inriktning mot organisationer och grupperingar. Synpunkten om maktutövning innebär att den föreslagna brottskatalogen kan utvidgas.

Brottskatalog

Lagstiftningen om preventiva tvångsmedel bygger på en riskbedömning (påtaglig risk) för att brottslig verksamhet kommer att utövas. Den brottslighet som avses är sedan i ett antal punkter uppräknad med brottsrubricering och lagrum. Kopplingen mellan risk och

brottsrubriceringar borde dock i den praktiska tillämpligheten bli något svårare att hantera när lagstiftningen utvidgas till att omfatta allvarlig våldsbrottslighet. Skälet är att det kan vara svårt att på det tidiga stadium som kännetecknar preventiva tvångsmedel klara ut den exakta brottsrubriceringen. Utredningens diskussion om dråp illustrerar denna svårighet:

Utredningen föreslår att mord men inte dråp bör ingå i katalogen över kvalificerad brottslig verksamhet som bör omfattas av preventiva tvångsmedel. Skälet till att dråp inte föreslås är bilden att preventiva tvångsmedel tar sikte på planeringsbrott och inte brott som dråp som begås i hastigt mod (s. 219). Det går dock att tänka sig situationer där polisens underrättelseverksamhet har kännedom om att vissa aktörer är särskilt lättkränkta och måna om att behålla sin position i en hierarkisk miljö. När sedan en utmanande händelse inträffar, en upplevd oförrätt, kan den erfarenhetsbaserade slutsatsen vara att ett brott kan begås i hastigt mod.

Distinktionen mellan mord och dråp förutsätter inte sällan ett utredningsläge som nog sällan förekommer i det tidiga stadium i en brottsplan där preventiva tvångsmedel aktualiseras. Detsamma bör gälla för grov och synnerligen grov misshandel (s. 220). Det kan finnas starka indikationer på att kraftigt våld ska utövas mot en person, men hur detta brott ska rubriceras kan först klargöras i ett senare skede, exempelvis genom att preventiva har satts in.

Brå föreslår därför att det bör övervägas att dråp, grov misshandel och synnerligen grov misshandel förs in i brottskatalogen.

För att fullfölja frågan om den organiserade brottslighetens maktutövning bör i vart fall till diskussionen nämnas grovt olaga hot och grov utpressning. Sett till minimistraff kan visserligen dessa brott anses vara av mindre allvarlig natur, men samtidigt fyller de en strategisk roll för organiserad brottslighet och kan dessutom övergå till allvarlig våldsbrottslighet.

Brottskatalogen kring narkotika

Lagförslaget hittills – och med Brås tilläggsförslag – innebär att preventiva tvångsmedel kan sättas in om det med hänsyn till omständigheterna finns en påtaglig risk för mord, dråp, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grov utpressning, grovt vapenbrott etc. Den påtagliga risken för brott ska gälla en organisation eller grupp, och att det kan befaras att en person som tillhör eller verkar för organisationen eller gruppen medvetet kommer att främja den brottsliga verksamheten. Det innebär exempelvis att preventiva tvångsmedel kan sättas in om det kring en narkotikagruppering förekommer omständigheter som innebär en risk för allvarliga våldsbrott.

Utredningen går dock ett steg längre och menar att om det med hänsyn till omständigheterna innebär en risk för narkotikabrottslighet, kan preventiva tvångsmedel användas. I fråga om narkotikabrottslighet hänvisar utredningen till materialet från de krypterade kommunikationstjänsterna, att även om våldet inte alltid är direkt orsakat av narkotikauppgörelser så sker det i miljöer som är uppbyggda runt narkotika.

Utredningen har förhoppningen att om narkotikabrottsligheten förhindras kommer de kriminella nätverken att försvagas ekonomiskt, vilket i sin tur för med sig att det dödliga våldet avtar (s. 222). Att bekämpa narkotikabrottsligheten med stöd av preventiva tvångsmedel skulle därmed kunna ses som ett medel för att minska de specifika våldsbrotten.

Det går också att tänka sig att preventiva tvångsmedel riktad mot narkotikabrottslighet kan avslöja planer på skjutningar eller sprängningar. Sådana uppgifter skulle därmed kunna betraktas som ett slags överskottsinformation, där följaktligen sådana uppgifter är ett starkt motiv till användningen av preventiva tvångsmedel (på kort sikt kanske det starkaste motivet).

Enligt uppgift skulle Polismyndigheten lägga 70 procent av ärendena om preventiva tvångsmedel på narkotikabrott och för tullens del skulle andelen vara 85 procent (s. 308, 310). Med andra ord skulle en reform med preventiva tvångsmedel mot skjutningar och sprängningar till betydande del riktas mot narkotikabrottslighet med förhoppningen att det skulle kunna komma fram uppgifter som i sin tur skulle bidra till lösningen på våldsproblematiken. Redan idag riktas en betydande del av de reguljära hemliga tvångsmedlen för att utreda just narkotikabrott. Frågan är om preventiva tvångsmedel – med betoning på att förhindra narkotikabrott – skulle göra någon större skillnad för att komma till rätta med skjutningar och sprängningar, bortsett från effekten av det inte obetydliga föreslagna resurstillskottet på över 100 miljoner kronor.

En formell synpunkt är att preventiva tvångsmedel ska förhindra brott. Det är särskilt utpekad på Säkerhetspolisens område, där brottsutredning och åtal kommer i andra hand jämfört med att förhindra allvarlig brottslighet, i vissa fall med katastrofala följder. Preventiva tvångsmedel gör det möjligt att ingripa mycket tidigt i ett förlopp. I fråga om narkotika finns knappast samma behov av tidiga åtgärder utan det borde vara tillfyllest med att använda de reguljära tvångsmedlen i syfte att utreda brott. Särskilt mot bakgrund av att tröskeln är och bör vara mycket hög för att få använda preventiva tvångsmedel. Det ligger inte heller i lagstiftningens inriktning att använda denna mot en viss brottslighet – narkotika – med det mer eller mindre uttalade syftet att komma över överskottsinformation som gäller annan brottslighet.

Brå anser därför att narkotikabrotten inte bör ingå i brottskatalogen. Som redan påpekats kan dock preventiva tvångsmedel användas mot narkotikagrupperingar om det finns risk för våldsanvändning.

Utvärdering av tillfällig lagstiftning

Förslaget att utvidga användningen av preventiva tvångsmedel måste ses i ljuset av det allvarliga läget med skjutningar och sprängningar. Det framstår därför som angeläget att utvärdera om denna utvidgning kommer att ha önskad effekt.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Mattias Larsson efter föredragning av forsknings- och utredningsrådet, docent Lars Korsell.

Mattias Larsson

Lars Korsell