



REMISSYTTRANDE

Datum
2023-01-27

Dnr
2022/6427

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till:
ju.da@regeringskansliet.se

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

(Departementets diarienummer Ju2022/03121)

Allmänna utgångspunkter

De brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet inriktas på misstankar om brottslig verksamhet och inte på konkreta brottsmisstankar. Som framhållits i både nu aktuell utredning och i tidigare lagstiftningsärenden medför användning av hemliga tvångsmedel i underrättelsesyfte därför en ökad risk för enskildas personliga integritet (se s. 173 och 176 f. i betänkandet, SOU 2007:22 del 1 s. 180 f. och 474 ff. samt Ds 2005:21 s. 166 ff., jfr prop. 2013/14:237 avsnitt 5.2.4). Det finns helt enkelt en större risk för att sådana tvångsmedel används mot personer som visar sig inte vara delaktiga i brott. Därtill kommer – precis som vid användandet av hemliga tvångsmedel under en förundersökning – risken för att tredje man drabbas. Den risken ökar oundvikligen med varje utvidgning av tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel.

Nytan av preventiva tvångsmedel måste ställas mot regleringen till skydd för den enskildes integritet i framför allt 2 kap. 6 § regeringsformen, artikel 8 Europakonventionen och artiklarna 3, 7 och 8 EU:s rättighetsstadga. Som redovisats i betänkandet har Europadomstolen och EU-domstolen i en rad avgöranden uppställt stränga krav på proportionalitet för att godta användningen av hemliga tvångsmedel (se avsnitt 3.2.2 och 3.2.4). I Europadomstolens praxis har en minimistandard angetts för den nationella lagstiftningen på området – en standard som dock kan nyanseras beroende på hur stort integritetsintrånget är (se t.ex. Uzun mot Tyskland, dom den 2 september 2010, no. 35623/05, p. 60–66, med däri gjorda hänvisningar).

Vad gäller 2 kap. 6 § regeringsformen har enskilda gentemot det allmänna genom bestämmelsens andra stycke tillerkänts ett skydd mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Som nämnts i betänkandet tillkom detta stycke just i syfte att förstärka grundlagsskyddet för den personliga integriteten (s. 44).

Förutom det specifika intresset att skydda enskilda mot integritetsintrång aktualiserar frågan om preventiva tvångsmedel också mer övergripande hänsyn som handlar om förtroendet för samhället. I förarbetena till preventivlagen¹ framhölls att de brottsbekämpande myndigheterna inte bör ges sådana befogenheter att medborgarnas tilltro till myndigheterna och rättssystemet påverkas negativt samt att den skada som ett minskat förtroende riskerar att medföra kan vara större än nyttan av att viss brottslighet kan förhindras (Ds 2005:21 s. 166 och prop. 2005/06:177 s. 43).

Det som nu har sagts innebär att utrymmet för staten att använda preventiva tvångsmedel är högst begränsat. Det krävs därför mycket starka skäl för att en utökning av tillämpningsområdet ska kunna anses godtagbar.

Bakgrunden till förslaget

Utredningen har utförligt redovisat den allvarliga brottsutveckling som i förening med teknikutvecklingen och förändrade kommunikationsvanor ligger till grund för förslaget om utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel (avsnitt 7.1). Det är väl känt att utvecklingen i Sverige inneburit en dramatisk ökning av dödligt skjutvapenvåld och livsfarliga sprängningar. Brottsligheten sker i högre grad än tidigare på platser där människor rör sig och bor, vilket innebär en risk för att även personer som saknar koppling till den brottsliga verksamheten skadas eller dödas.

Sammanfattningsvis ifrågasätter Justitiekanslern inte utredningens slutsatser om att det nu finns skäl att ompröva de tidigare ställningstaganden som gjorts beträffande framför allt Polismyndighetens möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Det integritetsintrång som tvångsmedlen innebär måste ses i ljuset av den allvarliga utveckling som ägt rum i Sverige och de behov i brottsbekämpningen som har uppstått.

Utformningen av det utökade tillämpningsområdet

Justitiekanslern har inga invändningar mot att den nuvarande regleringen i preventivlagen får tjäna som utgångspunkt för den föreslagna utformningen av ett utökat tillämpningsområde. Det innebär bl.a. att de grundläggande kvalifikationskraven blir desamma och att ändamålet begränsas till att förhindra brott (avsnitt 9.3 och 9.4).

När det gäller avgränsningen av brottsligheten framstår en brottskatalog som det mest ändamålsenliga alternativet. Justitiekanslern anser dock att den föreslagna avgränsningen behöver snävas in jämfört med förslaget. Brottskatalogen har enligt betänkandet begränsats till den allvarligaste brottsligheten, som har en tydlig koppling till ökningen av skjutvapenvåld, sprängningar och annan särskilt allvarlig brottslighet inom kriminella nätverk (s. 218). Bland brotten finns grovt och synnerligen grovt narkotikabrott samt grovt och synnerligen grovt narkotikasmuggling, vilket motiverats med att narkotikahandeln inte sällan är en huvudsaklig inkomstkälla i den kriminella verk-

¹ Lag (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott

samheten samt att våld och konflikter i kriminella kretsar ofta är narkotika-relaterade (s. 222). Enligt utredningen är skjutningar och sprängningar starkt kopplade till narkotikabrottsligheten.

Justitiekanslern delar utredningens bedömning att preventiva tvångsmedel kan bidra till att förhindra livsfarligt och ofta dödligt våld mot person genom skjutningar och sprängningar. Avvägningen mellan å ena sidan intresset av en effektiv brottsbekämpning och å andra sidan skyddet för den personliga integriteten framstår i den delen som väl motiverad. Detsamma gäller bedömningen i fråga om grova och synnerligen grova vapenbrott och brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor samt grov och synnerligen grov smuggling av vapen eller explosiva varor. Med hänsyn till det nära och direkta sambandet mellan våldet och dessa brottstyper framstår det som motiverat att låta dem ingå i brottskatalogen.

Det integritetsintrång som preventiva tvångsmedel innebär är alltså motiverat med hänsyn till intresset av att på ett effektivt sätt kunna förhindra dödligt våld. Det innebär inte nödvändigtvis att detsamma kan sägas om intresset av att ekonomiskt försvaga kriminella nätverk, även om det kan antas att en sådan försvagning på sikt medför minskad våldsbrottslighet. Medan det enligt Justitiekanslerns mening är tydligt att användningen av mycket ingripande tvångsmedel kan rättfärdigas för att förhindra mord eller livsfarliga sprängningar och skjutningar, är det mer tveksamt om integritetsintrånget för enskilda kan anses proportionerligt med hänvisning till det allmänna intresset att begränsa finansieringsmöjligheterna för kriminella nätverk.

I sammanhanget bör även beaktas intresset att i möjligaste mån begränsa den krets av personer som kan bli föremål för den aktuella typen av tvångsmedel. På grund av narkotikabrottslighetens karaktär ligger det i farans riktning att många personer direkt eller indirekt kommer att få sin integritet träd för när. Det i sig talar för att åtgärdernas proportionalitet på narkotikaområdet på god grund kan ifrågasättas på ett annat sätt än vad som gäller för de övriga brottstyperna där åtgärderna lättare torde kunna avgränsas till färre personer.

Utöver det som nu har sagts, finns det enligt Justitiekanslerns mening också ett konstitutionellt värde i att en tydlig gräns dras vid risken för dödligt våld mot person. Om narkotikabrottsligheten skulle omfattas på grund av försvagningsargumentet framstår det som svårt att i framtiden motivera varför liknande argument inte skulle kunna rättfärdiga en utvidgning till andra brottstyper. Utan en klar gräns för vilka intressen som kan läggas till grund för den typ av tvångsmedel som föreslås finns det med andra ord en risk för en utveckling som är oförenlig med grunderna för bestämmelsen i 2 kap. 6 § regeringsformen.

Avslutningsvis ska helt kort sägas något om bedömningen av de brottsbekämpande myndigheternas behov av att använda preventiva tvångsmedel. Behovet påverkas bl.a. av vilka möjligheter myndigheterna har att på andra vägar få fram de uppgifter som behövs. Justitiekanslern vill i den delen påpeka att den omständigheten att det pågår flera lagstiftningsprojekt om

tvångsmedel i viss mån försvårar bedömningen av om respektive förslag uppfyller de strikta kraven på nödvändighet i förhållande till de utökade möjligheter som övriga förslag innebär. Mot bakgrund av de intressen som står på spel efterlyser Justitiekanslern ett mer systematiskt angreppssätt på frågorna.

Justitiekanslern har i övriga delar inte några synpunkter på förslagen.

Ärendet har föredragits av Åsa Andersson. I ärendets beredning har även byråchefen Martin Mörk deltagit.

Mari Heidenborg